

RELEVAMIENTO PRELIMINAR DE LAS INSTITUCIONES

AMBIENTALES DEL PERU



por Guillermo J. Cano

Consultor de la Comisión Económica de las Naciones Unidas  
para la América Latina

preparado para el  
Programa PNUMA/CEPAL

301.31  
C227R

1974



44216

31  
24

Caro, Gino J.

# CONTENIDO

párr.

pág.

I.	<u>INTRODUCCION. Términos de referencia. Metodología</u>	3
II.	<u>LEGISLACION AMBIENTAL PERUANA</u>	4
	A. LA LEGISLACION MARCO	4
1	1. La Constitución	4
3	2. <u>El Estatuto del Gobierno Revolucionario</u>	9
4	3. <u>El Plan del Perú para 1971-5</u>	10
8	4. <u>Tratados y otros instrumentos internacionales</u>	15
21	B. LEGISLACION EXCLUSIVAMENTE AMBIENTAL	21
22	C. NORMAS AMBIENTALES EN LEYES NO AMBIENTALES	21
23	1. Código Civil	21
24	2. <u>Código Penal</u>	23
27	3. <u>El Hombre y su habitat</u>	25
33	a. Asentamientos humanos y vivienda	25
34	b. salud	30
	c. deportes y recreación	
37	4. <u>Recursos naturales</u>	32
44	a. suelo, Reforma agraria	32
51	b. aguas	35
54	c. minas y petróleo	38
60	d. peces	43
63	5. <u>Energía, transportes y comunicaciones</u>	46
	6. <u>Industria. Capital extranjero</u>	48
	III. <u>INSTITUCIONES POLITICAS Y SOCIALES CON RESPONSABILIDADES AMBIENTALES</u>	53
1	A. DESCRIPCION SUMARIA DEL SISTEMA INSTITUCIONAL	53
	<u>Cuadro 1.</u> Organización institucional del Perú para problemas ambientales	54
6	B. INSTITUCIONES EXCLUSIVAMENTE AMBIENTALES	60
	C. INSTITUCIONES CON RESPONSABILIDADES AMBIENTALES	60
7	1. <u>Administración pública central</u>	60
8	(a) ONERN	61
11	(b) Ministerio de Salud	62
12	(c) Ministerio de Agricultura	63
13	(d) Ministerio de Energía y Minas	63
14	(e) Ministerio de Vivienda	64
15	(f) Ministerio de Pesquería	64
16	(g) Sistema Nacional de Defensa Civil	64



<u>párr.</u>		<u>pág.</u>
17	( h ) Otros organismos públicos	66
27	( i ) Autoridades y procedimientos administrativos de aplicación coercitiva de la legislación ambiental	70
	2. <u>Administraciones regionales y locales</u>	72
31	( a ) consideraciones generales	74
34	( b ) Empresas municipales de saneamiento	74
	3. <u>Instituciones sociales</u>	74
36	( a ) SINAMOS	74
39	( b ) organizaciones sociales	76
	IV. <u>LA POLITICA AMBIENTAL Y LAS POLITICAS NACIONALES</u>	79
	V. <u>PROYECTO PARA ACTUALIZAR LAS INSTITUCIONES AMBIENTALES</u>	83
	Legislación y bibliografía consultadas	85

## I. INTRODUCCION

### Términos de referencia. Metodología

1. Este documento ha sido preparado como parte del Inventario de los Problemas del Medio Ambiente en América Latina que están levantando el Programa de las N.U. para el Medio Ambiente y la Comisión Económica para América Latina (PNUMA/CEPAL). Por lo tanto, encuadra dentro de los términos de referencia de éste, aunque circunscrito a un país : el Perú.

El Programa PNUMA/CEPAL - y éste estudio - intentan hacer tan solo un levantamiento preliminar de los problemas ambientales, tomar una visión panorámica, a vuelo de pájaro. No contemplan la formulación de recomendaciones. El Programa podría eventualmente, mas adelante, ser continuado por estudios mas profundos y detallados.

Huelga agregar que los estudios de los demás expertos del Grupo PNUMA/CEPAL cubren, en sus respectivas especialidades, otros aspectos de los problemas ambientales del Perú, no considerados en el presente documento, que dá por sentado que esos otros temas son debidamente cubiertos por separado, y que por ello, deliberadamente, omite considerarlos.

2. El autor considera útil señalar que en 1963, cumpliendo otra misión de CEPAL, recorrió durante un mes toda la Costa y una parte de la Sierra peruanas, y que con motivo del presente estudio permaneció una semana en Lima ( Junio 2-8, 1974 ). Durante ella tuvo oportunidad de asistir al " 1er Seminario Nacional de Sistemas Ecológicos, Recursos Naturales y Medio Ambiente " que fué organizado por la ONERN, y de tomar parte en dos mesas redondas reunidas simultáneamente con aquel, de las que participaron figuras relevantes del quehacer político, administrativo y económico peruanos. Además tuvo ocasión de recabar informaciones e intercambiar

opiniones con altos funcionarios del Gobierno peruano, y también con hombres de la calle.

En la misma oportunidad el Grupo PNUMA/CEPAL celebró en Lima varias reuniones, durante las cuales sus miembros intercambiamos opiniones metodológicas y sustantivas, y también las informaciones recogidas por cada uno en el Perú. El autor considera de grande utilidad a dicho ejercicio multi e interdisciplinario, porque el tema global a cargo del Grupo también lo es, y aquél permitió a cada uno integrar sus propias opiniones con informaciones y conceptos provenientes de los expertos en otros sectores.

3. La metodología seguida para preparar este trabajo es la misma desarrollada por el autor en el documento titulado "Metodología para un relevamiento de las instituciones ambientales en países latinoamericanos" (1974) preparado también para el Programa PNUMA/CEPAL, y por tanto estima innecesario reiterar aquí las definiciones y otros conceptos ya expuestos en aquél, pero que deben ser tenidos presentes al leer este trabajo.

4. La definición de cuáles son los elementos que forman el ambiente o entorno humano, y cuáles deben ser tenidos como problemas ambientales, es una cuestión sobre la cual todavía no se logra consenso. Algunos refieren el concepto únicamente a la contaminación ; otros a la ecología ; otros le extienden no solo al entorno natural, sino al inducido y al creado por el hombre (v. infra cap. III pará. 9 ). Un criterio de amplitud total llevaría a incluir en la definición a todas las actividades humanas y consecuencias de ellas derivadas, desde que el punto de foco es el Hombre mismo. El autor debe optar por el criterio desarrollado

por PNUMA/CEPAL (doc. IMA/1, Apéndice I ) al enumerar los problemas ambientales, que responde a una interpretación bastante amplia. No obstante, no cree sobreabundante dejar en claro que no intenta un exámen de las instituciones vinculadas al desarrollo económico y social, ni a las de pura conducción política, si no extríctamente en la medida en que puedan incidir sobre la preservación ambiental.

5. En el Perú un Gobierno Revolucionario ejerce el poder desde Octubre de 1968. Ese Gobierno está realizando un proceso de transformación de las instituciones políticas y administrativas y de la estructura económica del país. Instituciones, leyes, situaciones de hecho, y costumbres anteriores a la iniciación del proceso revolucionario, coexisten con las que éste ha organizado y dictado, y continúa adoptando, pués el proceso no ha concluído y está en pleno movimiento. <sup>1</sup>/ Esto determina que un estudio como el presente, de algunas de sus instituciones, hecho en tales circunstancias, sea necesariamente precario, en cuanto a la durabilidad de las apreciaciones que en él se formulan. Pués las instituciones y legislación reformadas no han completado todavía su proceso de decantación, cuyos resultados finales permitirían apreciaciones de válidez estable.

6. Una anécdota sirve para justificar el aserto precedente : durante una de las mesas redondas aludidas arriba en el párr. 2, un orador informó que una importante explotación minera en la Sierra utiliza para el beneficio de minerales aguas de un río, a las que tal uso contamina fuertemente, y que

---

<sup>1</sup> / v. Plan del Perú ( Bibliografía, n° 15 ) pp. 9, 13, 29 y 30

ello desmedra sensiblemente a poblaciones agrícolas y urbanas sitas aguas abajo. Dijo también que el costo de las instalaciones requeridas para depurar esas aguas y retornarlas a su primitiva potabilidad es del orden de los 15 millones de dólares. El autor inquirió en la discusión cual es la autoridad competente para resolver ese conflicto y si existen planes para que efectivamente lo haga. Se le respondió que bajo el nuevo orden institucional el conflicto se resolvería rápidamente, porque la mina ha pasado a ser propiedad estatal y es administrada con intervención de una comunidad minera, con lo que no puede haber problemas en el logro de un entendimiento con las correlativas comunidades campesinas y con los organismos municipales de aguas abajo. Tal respuesta es doctrinariamente satisfactoria. Pero quedaron en pié, por una parte, el hecho de que la contaminación continúa, sin que aún haya sido abatida ; y pendientes las respuestas a las siguientes preguntas : 1<sup>a</sup>) ¿ quién - la empresa minera, ahora estatal, o las comunidades de aguas abajo - cargará con los U\$S 15 millones? ; 2<sup>a</sup>) si los ha de cargar la primera, ¿ son los U\$S 15 millones un costo adicional económicamente absorbible por esa determinada explotación minera, que permita a ésta - si asumiese tal recargo - mantener precios competitivos en el mercado? ; 3<sup>a</sup>) si la respuesta a esta segunda pregunta fuere negativa ¿ conviene al interés nacional y está el Gobierno en deseo y aptitud de subsidiar esa producción minera, absorbiendo el costo de la descontaminación?

Recién cuando estas preguntas puedan tener respuesta y solución, habrá llegado el momento en el que las apreciaciones sobre las instituciones relativas al ambiente puedan estar revestidas de durabilidad.

## II. LEGISLACION AMBIENTAL PERUANA

### A. LA LEGISLACION MARCO

#### 1. La Constitución

1. Por razones metodológicas se examina primero las normas legales -"legales" en sentido lato- que condicionan o enmarcan al resto de la legislación. A más de la Constitución, el Estatuto del Gobierno Revolucionario, y los Tratados internacionales, se incluye en ella el Plan Nacional de Desarrollo para 1971-5, dada su índole obligatoria para el sector público.

2. La Constitución de 1933 (reformada en 1939, 1940 y 1955 ) no contiene ninguna cláusula específicamente referida al tema ambiental. Sin embargo, algunas de sus disposiciones sirven, sea para fundar o condicionar, sea para limitar el ejercicio de poderes y actividades ambientales por los organismos públicos y por los individuos. A saber :

a ) los extranjeros -individuos o compañías - están sujetos a las leyes peruanas, y en sus concesiones o contratos con el Estado debe constar su sometimiento a las leyes y tribunales peruanos. Esta cláusula hace a la soberanía sobre los recursos naturales (art. 17 ) ;

b ) el dominio estatal sobre aguas y ríos, lagos, minas, tierras, bosques y todas las fuentes naturales de riqueza. ( salvo los derechos legalmente adquiridos ) es decir sobre todos los recursos naturales, y sobre los caminos y demás cosas de uso público, es establecido por los arts. 33 y 37, en tanto que el art. 34 condiciona el uso de la propiedad privada a su armonía con el interés social. Sin embargo, ciertas leyes anteriores a 1968 reconocieron genéricamente la pro-



piedad privada de algunos de esos bienes, como las aguas subterráneas, restringiendo la amplitud de los poderes gubernamentales de control sobre los usos deteriorantes del entorno de tales bienes.

c ) la mediana y pequeña propiedad rurales (art. 47) y las propiedades de las comunidades de indígenas son protegidas (art. 209 ), y rigen pero no se aplican normas que permitan combatir el minifundio, que existe como grave problema en algunas regiones denominadas "Zonas de Saturación Poblacional", y cuyas consecuencias ambientales son serias. <sup>1</sup> /

d ) la salud e higiene de los trabajadores (art. 46 ), la previsión de las enfermedades (art. 48 ), la sanidad pública y la salud privadas, incluido el control higiénico y sanitario (art. 50 ) son derechos individuales enumerados bajo la denominación general de garantías sociales. Esos derechos pueden ser protegidos por la acción de habeas corpus (art. 69 ), lo que posibilita un amparo judicial rápido, protector de aquellos derechos ambientales que han sido enumerados. A esto debe agregarse que está autorizada una acción popular contra todos los reglamentos, resoluciones y decretos gubernativos de carácter general que infrinjan la Constitución o las leyes (art. 133 ). Se advierte pues que también las medidas de la administración pública lesivas de derechos ambientales, pueden ser cuestionadas judicialmente. Agréguese que los funcionarios públicos responden directa o inmediatamente por sus actos como tales (art. 20 ), entre los que cuentan los actos u omisiones contra la ley, en materia ambiental. Sin embargo no se sabe que ninguno de esos caminos procesales haya sido practicado o explorado en materias ambientales.

---

<sup>1</sup> / Plan del Perú ( Bibliografía, n° 15) p. 58

e ) todo peruano está obligado a contribuir a la defensa nacional (art. 214).

Tales obligaciones no son necesariamente militares, pués muchas actividades para la protección del ambiente interesan ciertamente a la defensa nacional sin ser de índole castrense. La Ley de Defensa Civil se ocupa de este asunto.

f ) ciertas facultades gubernativas ambientales son puestas a cargo de los Consejos Departamentales. Estos pueden organizar, administrar, y controlar, conforme a las normas de la legislación, los ramos de sanidad, vialidad, agricultura, ganadería y obras públicas departamentales (art. 192 ). Entre las rentas que la Constitución les asigna están las contribuciones prediales y mineras, derechos adicionales de importación destinados a saneamiento, la contribución sobre fuerza motriz, los derechos de concesión de bosques y de terrenos baldíos y de montaña (art. 194 ). Cabe sin embargo advertir que las normas constitucionales citadas en el presente subparágrafo no se aplican actualmente bajo el Gobierno Revolucionario, ni los Consejos Departamentales funcionan, no obstante que el Plan del Perú <sup>2</sup> / ha señalado como estrategia un impulso a las administraciones regionales.

## 2. Estatuto del Gobierno Revolucionario <sup>3</sup> /

3. Fué expedido por DL 17063, el 3 de octubre de 1968, por la Junta Revolucionaria -integrada por los Comandantes Generales de las tres fuerzas armadas ( Ejército, Marina, Aeronáutica) - la que designó al Presidente de la República. El Poder Legislativo es ejercido mediante decretos-leyes (DL) por el Presidente conjuntamente con la Junta Revolucionaria, y con el voto aprobatorio

---

<sup>2</sup> / v. op. cit. passim p. 56 y 71

<sup>3</sup> / ver Bibliografía n° 2

del Consejo de Ministros.

El Gobierno Revolucionario actúa conforme a las disposiciones del Estatuto, y a las de la Constitución y leyes "en cuanto sean compatibles con los objetivos del Gobierno Revolucionario" (art. 5)

De entre éstos, los que tienen indirecta atinencia con problemas ambientales son (art. 2) :

- "a ) transformar la estructura del Estado haciéndola mas dinámica y eficiente ;
- "b ) promover a superiores niveles de vida, compatibles con la dignidad de la "persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, realizando "la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales del "país ;"
- "c ) imprimir a los actos de gobierno un sentido nacionalista e independiente, "sustentado en la firme defensa de la soberanía y dignidad nacionales."

El Estatuto no contiene disposiciones específica y directamente referidas a problemas ambientales.

### 3. El Plan del Perú para 1971-5 <sup>4</sup>/

4. El Decreto Supremo 015-71-PM ( 28 mayo 1971 ) aprobó el Plan Global del Plan Nacional de Desarrollo, y dispuso que los planes sectoriales y regionales se ajusten a los lineamientos políticos fijados en el primero. A los fines de este estudio se considera suficiente examinar solamente a áquel. Dicho Plan preparado por el Instituto Nacional de Planificación, cuenta con el auspicio del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social. Toda la acción gubernativa debe ajustarse a las políticas fijadas por el Plan, y por eso es tratado aquí al considerar la legislación de marco, aunque no pueda específicamente calificarse como

"legislación" a un Plan de esa índole. No se pierda de vista, sin embargo, que es un decreto - es decir un acto que adopta normas obligatorias - el que impone su vigencia, y que las líneas políticas del Plan inciden directamente en el sector privado.

Este no es solamente un plan de desarrollo económico, pues antepone a aquél las transformaciones estructurales de la sociedad y de la administración pública peruanas.

5. El autor no aventuraría afirmar que el Plan del Perú es antagónico a una política integral de preservación ambiental, pero sí que -salvo excepciones en aspectos parciales - la ignora. Lo que es explicable, porque fué preparado dos años antes de la Conferencia de Estocolmo y adoptado uno antes de ésta, es decir del momento en que la opinión pública mundial - y peruana - tomó cabal conciencia de la magnitud del problema ambiental. Como lo afirmó ésta <sup>5</sup> / la promoción del desarrollo y la preservación del entorno no son actividades contrapuestas. Pero aquella ha menester tomar en cuenta a ésta. Hay costos de preservación ambiental que tienen incidencia en la actividad y en las decisiones económicas. Consideraciones ambientales pueden influir en la localización física de determinadas actividades u obras, o en postergarlas en el tiempo. Todos ellos son factores -ambientales - que actualmente están influyendo en otros países en la formulación de planes de desarrollo económico y social y en la preparación de proyectos. Bajo tal concepto el Perú, que después de la adopción del Plan ha adquirido conciencia de los problemas ambientales y de su magnitud, tendría que actualizar su Plan para adicionarle este elemento faltante, junto con introducirle los ajustes que ello requiere.

---

<sup>5</sup> / Declaración de Estocolmo. Parte I pará. 4, y Principios 8, 9, 11 y 13. (NU. doc. A/CONF. 48/14)

6. Los problemas ambientales aparecen en todas partes, tanto si se mira horizontal como verticalmente a la estructura política, social y económica de un país, y el Perú no es una excepción. Sería por ello un error calificarlos y definirlos como sectoriales, pues integran la política general o global, teniendo incluso implicaciones con la política internacional. El Plan del Perú no da un tratamiento comprensivo e integral al problema ambiental. Solamente se refiere a determinados temas ambientales, en algunos de los capítulos que dedica a las políticas sectoriales. Por otro lado, propugna el aprovechamiento máximo de los recursos naturales, y un desarrollo acelerado, especialmente en los sectores minero, pesquero e industrial, y también estimula las concentraciones urbanas <sup>6</sup> /, sin que -salvas excepciones- haya previsto que esos sectores producen o acentúan los factores de deterioro ambiental.

7. El Plan alude a temas ambientales en los siguientes casos (y por tanto la legislación debe concurrir al logro de los objetivos políticos allí fijados) :

a ) El Plan de Salud prevé intensificar el Programa Básico de Saneamiento Ambiental, que incluye la preservación de los recursos de agua ; "estudiar el problema de la contaminación ambiental " <sup>7</sup> / y contempla actividades para la inspección del saneamiento ambiental y para erradicación de la malaria ; la producción de antígenos no solo para uso humano sino también veterinario; e inversiones en agua potable, alcantarillado rural y preservación de recursos del agua del orden de S/. 445 millones en el período 1971-5

b ) las emergencias naturales ( terremotos, aluviones, lluvias, y otros desastres)

<sup>6</sup> / Plan del Perú ( Bibliografía , n° 15 ) p. 14, 15, 26, 31, 41, 55, 56, 62, 63

<sup>7</sup> / op. cit. passim p. 204, 205, 206, 207

de tan frecuente ocurrencia en el Perú, están previstas como Programa IX del Plan de Vivienda <sup>8</sup> /.

c ) Respecto del fenómeno del acelerado crecimiento de las áreas urbanas, el Plan dice que cada ciudad debe funcionar "como un organismo eficaz que contribuya a la satisfacción de aspiraciones personales y de realizaciones colectivas" <sup>9</sup> /, para la consecución de cuyo objetivo el Estado debe "orientar y controlar ..... en forma integral el proceso de urbanización", "ejerciendo una acción prioritaria en relación a tugurios y pueblos jóvenes", asegurando que "las áreas residenciales cuenten con los servicios públicos y comunales indispensables". Para lograr estos objetivos el Plan requiere una "legislación que enmarque como un todo sistemático el acondicionamiento del territorio y el desarrollo de los asentamientos urbanos y rurales, contemplando especialmente el fenómeno de la urbanización como un hecho necesario". Para concurrir a ello propugna "revisar y precisar las atribuciones de los gobiernos locales en cuanto a su rol administrador y orientador del desarrollo urbano". Los "Pueblos Jóvenes" -denominación sinónima de "favelas", villas miseria, poblaciones callampa, "slums", usadas en otros países - constituyen, según el Plan, "una modalidad de crecimiento de la ciudad, y por lo tanto la acción del Estado legitimará y coadyuvará su proceso de integración a la ciudad como área de expansión residencial ". En el Sector Vivienda el Plan también prevé inversiones en Servicios Públicos de Agua y Desagües ( S/. 3311 millones para el quinquenio) que parece tener objeto similar a las análogas previstas

---

<sup>8</sup> / op. cit. passim p. 178

<sup>9</sup> / op. cit. passim p. 173-6

en el Sector Salud, ya mencionadas ( supra "a"). Prevé también la expropiación de las tierras donde se han desarrollado pueblos jóvenes y la remodelación urbana correspondiente.

d ) En el Sector de Pesquería el Plan anuncia que "se dictarán medidas para la preservación de aguas marinas, lacustres y fluviales en relación a la contaminación", y que se exigirá a las fábricas de harina que cuenten con equipos para la recuperación de agua de cola <sup>10</sup>/.

e ) en el Sector Agropecuario <sup>11</sup>/ reconoce la existencia de los problemas de erosión hidráulica, contaminación y salinización ; contempla la eliminación del minifundio; estudios para recuperar 250.000 hás. degradadas por salinización o humedad ; trabajos de forestación en 21.788 hás. "para la protección de los recursos agua, suelo y regulación de factores climáticos" ; el otorgamiento de 1895 licencias de caza y comercialización para regular y controlar la caza de animales silvestres ; y la administración estatal de los Parques Nacionales y Reservas de Manú, Cutervo y Guascarán, Reserva de Vicuñas de Pampa Galera, Santuario Nacional de Ampay, Area de Vigilancia de Andahuaylas y Reserva Nacional de Samiria y Pacaya

f ) Respecto del Sector Minero, el Plan destaca <sup>12</sup>/ la "influencia decisiva que para el Plan de Mediano Plazo tiene la inversión en minería". Y que ésta depende" del logro de la inversión directa extranjera y de los préstamos al Sector Público," ambos "factores de equilibrio en la balanza de pagos".

<sup>10</sup>/ op.cit. passim p. 105

<sup>11</sup>/ op.cit. passim p. 63, 64, 80, 96, 98, 99

<sup>12</sup>/ op.cit. passim p. 8, 14

En relación a la inversión extranjera señala que " la definición de claras y estables reglas de juego determina una situación que podría facilitar el adecuado financiamiento externo, pero que para prevenir una agudización de la dependencia se evitará una concentración en la fuente de origen de capitales externos"

#### 4. Tratados y otros instrumentos internacionales

8. Esta clase de documentos también sirve de marco a la legislación ambiental, la que debe adaptarse a ellos.

9. El Perú tiene en común cuencas hidrográficas con todos sus vecinos : Ecuador, Brasil, Bolivia y Chile. Con el primero comparte las cuencas de los ríos Zarumilla ( y su afluente Cotrina), Tumbes ( y sus afluentes Trapazola y Puyango), Chira ( y sus afluentes Pilares, Alamor, Catamayo, Macará, Calvas, Espíndola, Quingo ) todos vertientes al Océano Pacífico. Y en la vertiente amazónica ( al Atlántico ) los ríos: Guepí ( afluente del Putumayo ) ; Napo ( y Curaray ), y Marañon ( y Pastaza, Blanco, Canchis y San Francisco) <sup>13</sup>/. En las tres primeras cuencas los ríos son limítrofes, o Perú es el país de aguas abajo. En las amazónicas es el de aguas arriba. Con Bolivia comparte el lago Titicaca y su cuenca, partida por el límite. Con Chile, Perú es titular de una servidumbre sobre canales derivados de un río chileno, y la Laguna Blanca es escindida por el límite político.

---

<sup>13</sup> / v. Guillermo J. Cano Estudio sobre los recursos hidráulicos del Ecuador. Aspectos institucionales y legales ( Santiago de Chile, 1959, ed. mimeode CEPAL ), p. 104 y 106



10. El Protocolo de Paz, Amistad y Límites, suscrito con Ecuador en Rio de Janeiro el 29 Enero 1942 reconoce a Ecuador, para la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, las mismas concesiones de que gozan Brasil y Colombia, pero no contempla otros usos, ni problemas ambientales.

Derivado del Zarumilla, usando su antiguo lecho, Perú construyó y administra un canal que abastece de agua para riego y bebida a poblaciones tanto peruanas como ecuatorianas, cercanas a la frontera, constituyendo ese canal una servidumbre internacional en favor de Ecuador, según el Acuerdo por Intercambio de Notas del 22-24 Mayo 1944 14 /

El 27 Setiembre 1971 Perú y Ecuador firmaron en Washington un "Convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira". que prevé (arts. 3 y 6 ) programas de conservación y mejoramiento de cuencas, y crea una Comisión Mixta. Un sistema de obras binacionales está en proyecto en la cuenca Puyango-Tumbes, con asistencia del Banco Interamericano de Desarrollo, al que ambos países formularon una solicitud conjunta en la misma fecha del Convenio mencionado.

11. Con Bolivia rigen los convenios de 17 Julio 1953, 20 Abril 1955, 30 julio 1955, y 19 febrero 1957 referentes al Lago Titicaca. El primero contiene estipulaciones relativas a la pesca ; el segundo crea una Comisión Mixta Internacional para estudios ; el tercero es una Convención Preliminar que contempla la navegación, el uso en riego, la pesca y el hidroeléctrico; y el cuarto no fué aún ratificado por Bolivia 15 /

14 / v. Naciones Unidas Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the utilization of international rivers for other purposes than navigation (doc. n.ºventa 63.V. 4, Nueva York 1963) p. 225

15 / v. N. U. op cit passim p. 164 ; G. J. Cano The juridical status of international (non-maritime) waters in Western Hemisphere, en Principles of Law Governing the uses of International Rivers and Lakes ( Washington 1958 ; Library of Congress catalogue-card # 58-12112) p. 109; op cit infra en nota 17, p. 11;

12. Con Brasil, el Tratado de 23 octubre 1851 es una Convención de navegación fluvial y de límites ; el de 29 Setiembre 1876 versa sobre la navegación en el rio Putumayo ; el de 12 julio 1904 trata de la navegación en los ríos Purús y Yuruá ; el de 15 abril 1908 versa sobre límites y navegación en los ríos Yuruá y Caquetá ; el de 8 setiembre 1909 sobre límites y navegación en el Amazonas <sup>16</sup> / ; y el de 29 Noviembre 1957 crea una Comisión Mixta para mejora de la navegación <sup>17</sup> /

13. Con Chile, el Tratado de 3 junio 1929 sobre partición de Tacna y Arica versa sobre límites y riego. Por su art. 2 el Perú tiene constituida en su favor, por Chile, una servidumbre, consistente en los canales Uchusuma y Mauri, derivados de un rio que corre en territorio chileno, sobre los que Chile retiene soberanía, en la parte que están en su territorio <sup>18</sup> /

14. Es obvio que para el medio ambiente peruano tiene considerable interés la manera como se regle, y se efectivice en la práctica, el uso de los ríos que teniendo sus fuentes o cursos en países vecinos, sirven de límite o entran en su territorio. Este aserto se refiere a los ríos que comparte con Ecuador, en la vertiente Pacífica, y a los canales de Uchusuma y Mauri, que le llegan desde Chile. En cuanto a los ríos amazónicos, importa a Perú su libre y expedita navegabilidad hasta el Atlántico ; pero no hay que olvidar que ciertos tributarios peruanos de la vertiente Atlántica están siendo o se proyecta trasvasarlos a la

---

<sup>16</sup> / Cano, op. cit. passim p. 110

<sup>17</sup> / v. CEPAL Examen preliminar de algunos aspectos relativos al desarrollo de las cuencas hidráulicas internacionales de América Latina (doc. E/CN.12/511. Marzo 1959) p. 8

<sup>18</sup> / Cano, op. cit. en nota 15, p. 93 ; N. U. op. cit. en nota 14, p. 224

vertiente Pacífica, lo que, en caso de que le causara perjuicios sensibles, podría eventualmente motivar reclamos del país ribereño aguas abajo en las cuencas de que esos ríos forman parte. En cuanto al lago Titicaca, su condominio ha sido pactado con Bolivia y cualquier aprovechamiento consuntivo de sus aguas requerirá el acuerdo de ambos países.

15. Para la conservación de la vicuña fué suscrito el 16 Agosto 1969 un convenio con Bolivia, al que adhirieron después Chile y la Argentina ( esta última depositó su ratificación el 15 octubre 1971 ). Este convenio es constantemente violado por habitantes de los cuatro países, no obstante las normas de legislación interna que cada uno de sus gobiernos adoptó para su cumplimiento.

16. Respecto del mar y sus recursos, Perú sostiene la tesis de su soberanía territorial sobre él, su lecho y fondo, hasta 200 millas de la costa, y la legislación interna que mas abajo se examina ( par. 53. ) la adopta y dispone las medidas necesarias para implementarla en los hechos. Ello tiene interés concreto, tanto respecto de los recursos pesqueros como de los petroleros.

17. El Acuerdo de Integración Regional Subandino, suscrito en Bogotá <sup>19/</sup> el 26 de mayo de 1969 ( Acuerdo de Cartagena ), del que Perú es firmante, tiene entre otros objetivos "acelerar su crecimiento ( de los países signatarios ) mediante la integración económica" .... " con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión" (art. 1). Los otros países signatarios son Bolivia , Colombia, Chile, Ecuador y Venezuela. Como estrategias para el logro de tales objetivos se estipuló la "armonización de las políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacio-

les pertinentes" (art. 3, b ).

Programas de interés ambiental no han sido explícitamente previstos por el Acuerdo, pero podrían tener cabida, sin duda, dentro de los objetivos y estrategias transcritos.

18. El Acuerdo crea una Comisión, integrada por plenipotenciarios de los países miembros. Esta tiene responsabilidades de acción, instrumentables a través de Decisiones, en las siguientes materias que tienen implicancias ambientales :

a ) " promover la acción concertada de los países de la Subregión frente a los problemas derivados del comercio internacional que afecten a cualquiera de ellos" (art. 8 ).

b ) régimen común sobre tratamientos a capitales extranjeros y marcas, patentes y regalías (art. 27 ), es decir sobre la transferencia de tecnología extranjera a la Subregión.

c ) armonización de las legislaciones sobre fomento industrial ( art. 28 ). Al respecto debe tenerse en cuenta que si las exigencias de preservación ambiental que adopten esas legislaciones no son uniformes, se producirá un aumento de costos para los países mas exigentes, en beneficio de los que no lo sean, de directa incidencia en las condiciones de competitividad comercial. Ver también al respecto el art. 75 del Acuerdo.

d ) normas y programas comunes sobre sanidad vegetal y animal (art. 70, f ).

e ) integración física y económica energética (art. 86 ). El Convenio Perú-ecuatoriano de 1971 aludido supra párr. 10, invoca expresamente el Acuerdo de Cartagena.

19. La Corporación Andina de Fomento, paralela y ligada al Acuerdo de Cartagena, puede ser muy bien el instrumento para ejecutar programas ambientales conjuntos, particularmente sobre los recursos naturales compartidos con Chile y Ecuador, también signatarios del Acuerdo.

20. La Comisión del Acuerdo adoptó varias Decisiones de indirecto interés ambiental.

Varias de éstas, a su vez, han sido adoptadas como normas de legislación nacional interna por el Perú. En el Plan del Perú se explica que <sup>20</sup>/<sub>20</sub> "el Perú postula que el Grupo Andino no debe entenderse solo como el logro de mejoras económicas resultantes de la unión de mercados, sino que considera que debe tenerse en cuenta los alcances sociales y políticos de un proceso de esta naturaleza. Los países así unidos lucharán contra el subdesarrollo, no solo en el aspecto económico, sino fundamentalmente en el aspecto social, lo que implica eliminar las desigualdades internas y la ruptura de la dominación externa que limita su soberanía " ..... "La integración andina no puede sustentarse en los desequilibrios estructurales de cada país, integrando 'islas de modernidad' o sumando 'mercados de cúpula', sino mas bien con llevar a la articulación regional de las economías nacionales"... "La definición de una política común frente al capital extranjero ha permitido delimitar claramente el papel que deberá jugar la inversión extranjera dentro del proceso de integración. " ..... "Estrechamente relacionada con este propósito está la coordinación de los aspectos de política internacional rele-

---

<sup>20</sup> / op. cit. ( Bibliografía, núm. 15 ) p. 28 y 51

vantes para la integración, que fortalecerá la posición de los países andinos a través de las posibilidades de la negociación en bloque, facilitando el que se llegue a acuerdos que serían de difícil concreción si se les pretendiera obtener en forma aislada". Bajo tales conceptos es que Perú ha adoptado legislación concreta, mas abajo examinada ( infra pará. 66 ).

## B. LEGISLACION EXCLUSIVAMENTE AMBIENTAL

21. A la fecha de preparación de éste estudio el Gobierno del Perú no había sancionado ninguna ley cuyo objeto fuere exclusivamente el ambiente humano o problemas sectoriales a él relativos.

## C. NORMAS AMBIENTALES EN LEYES NO AMBIENTALES

22. En numerosas leyes cuya materia principal no son problemas ambientales se hallan, sin embargo, normas legales de interés o influencia sobre problemas ambientales. A continuación se intenta una revista de las principales.

### 1. Código Civil 21 /

23. Son de interés ambiental las siguientes normas :

a ) el derecho de propiedad de las empresas extranjeras puede ser limitado por leyes especiales ( Tit. Preliminar, XVI ) ; los extranjeros domiciliados en Perú, aunque estén transitoriamente fuera de él, pueden ser citados ante los tribunales peruanos para el cumplimiento de contratos celebrados con residentes en el Perú ( Tít. Prel. VVII ) ; el extranjero que esté en Perú, aunque no tenga legalmente domicilio en Perú, puede ser obligado a cumplir contratos celebrados con peruanos ( Tit. Prel. XVIII ) ; los residentes en el extranjero, aunque no estén domiciliados en el Perú, pueden ser demandados por el cumplimiento de contratos en Perú, o en relación a bienes ubicados en Perú ( Tit. Prel. XIX ). Estas normas

influyen en el status jurídico de las compañías extranjeras que exploten recursos naturales o servicios públicos en Perú, pues las sujeta a la soberanía peruana, a sus autoridades y tribunales.

b ) las comunidades de indígenas tienen personalidad jurídica, no pueden arrendar ni ceder el uso de sus tierras, y éstas son indivisibles (artículos 70-74 ).

Estas normas reconocen un hecho social y tratan de proteger a las comunidades.

Pero estimulan la sobreconcentración de población rural.

c ) son bienes del Estado e inalienables : el mar territorial y sus playas, las tierras públicas, las minas, bosques "y demás fuentes naturales de riqueza" (antes de su concesión ), los rios y demás aguas corrientes y los lagos y sus cauces (arts. 822-3 ). Por tanto, todos los recursos naturales sobre los cuales particulares no tengan título reconocido por ley (art. 821) son de dominio público, no pueden enajenarse, y el derecho a su uso exclusivo por particulares solo puede obtenerse por concesión o permiso de la autoridad. Las aguas subterráneas y las minas no son del dueño de la superficie , y se rigen por leyes especiales (art. 854 ).

d ) son bienes muebles "las fuerzas naturales susceptibles de apropiación" (art. 819, inc. 2 ), y por motivo de esa calificación se adquieren por el mero recibo de su posesión, sin título ni registro alguno (art. 890 ). El viento, la energía solar, la de las mareas, y la geotérmica podrían encuadrar en esta definición.

e ) " el propietario en ejercicio de su derecho, y especialmente en sus trabajos de explotación industrial, debe abstenerse de lo que perjudique las propiedades contiguas o vecinas, o la seguridad, el sosiego y la salud de sus habitantes. Están prohibidos los humos, hollines, emanaciones, ruidos, tre-

"pidaciones y molestias análogas, que excedan de la tolerancia que mutuamente se deben los vecinos en atención a las circunstancias " (art. 859). Esta es la mas clara y definida norma ambiental del código civil, aunque limitada en sus alcances a "propiedades contiguas o vecinas", no extiende sus efectos mas allá de los límites de la vecindad.

f ) no es permitido hacer correr aguas sobre propiedades vecinas (art. 865 ).

g ) el art. 878 se refiere a la adquisición de propiedad de animales por la caza y la pesca, aunque al respecto rige legislación especial.

h ) las servidumbres de cable-carril y paso de energía están expresamente previstas (art. 978 ) pero también son materia de legislación especial

i ) para actuar en juicio hay que tener un interés legítimo, económico o moral.

Este último solo es indemnizable cuando lo ha sufrido quién lo invoca o su familia ( Tit. Prel., IV ). Esta norma puede hacer imposible el ejercicio de acciones procesales para preservar ciertos intereses ambientales : los que no son mensurables en términos económicos. Tampoco cuando el daño (previsible) al ambiente es de ocurrencia mediata, porque ello no permite probar una lesión económica

actual. Los valores ambientales sanitarios o puramente estéticos, o referentes a la calidad de vida, parecen así desguarnecidos de protección por la ley civil.

j ) " cualquiera que por sus hechos, descuidos o imprudencia, cause un daño a otro está obligado a indemnizarle" (art. 1136 ). Por tanto, también las omisiones generan obligación de indemnizar, lo que en materia ambiental tiene importancia. Pero la prueba del daño directo a quién se agravia es requerida.

## 2. Código Penal <sup>22</sup> /

24. Los números entre paréntesis, en el presente párrafo, indican los



artículos del Código Penal que crean y sancionan figuras delictuales en relación al ambiente : usurpación de aguas. y turbación en el ejercicio de derechos de aguas ( 258 ), incendios intencionales ( 216-3 ); provocación de inundaciones (267); impedimento o turbación del uso de instalaciones destinadas a la distribución pública de agua, luz, fuerza o calor ( 271 ) ; contaminación de aguas en perjuicio de la salud de personas o animales ( 274 ) ; fabricación o tenencia de artículos -incluso alimentos y estupefacientes - peligrosos para la salud ( 275/6 ) ; propagación de enfermedades humanas ( 277 ) ; propagación de enfermedades o plagas vegetales ( 278 ) ; propagación de epizootias ( 279 ).

El art. 274 arriba citado pune la contaminación química del agua, pero no la térmica, ni tampoco la del aire ni la del suelo. Tampoco castiga la contaminación nociva a la flora silvestre o cultivada, hecho de ocurrencia frecuente en Perú por parte de las explotaciones mineras. Se vincula dicha norma penal al Decreto Supremo 4/2/1965 que adopta el Reglamento de Control Sanitario de los Recursos Naturales, arts. 22 y 25. Ver también infra párr. 45.

El art. 275, también aludido, tiene además relación con la ley que prohíbe la fabricación de alcoholes tóxicos ( L. 4650 ) ; con la Ley 8002 que prohíbe la pesca con explosivos ; y con DS 9/6/1945 que reglamenta la fabricación de aceites comestibles (art. 26)

El art. 277 se vincula a la Ley 2348, que obliga la declaración de enfermedades infecto-contagiosas ; y a las leyes 2364, 12714 y DS 8/9/58 sobre erradicación de la malaria.

25. La acción por reparación civil de los daños causados por delitos

incumbe al Ministerio Público (art. 65 ).

26. Tanto las acciones como las omisiones del cumplimiento de sus deberes por los funcionarios públicos son castigadas (art. 338 ) y ellas dan lugar a acción popular, es decir incluso por cualquiera que no sea directamente damnificado (DL 17106 del 8 nov. 1968, art. 17 ). Esta podría ser ejercida contra funcionarios que omitan perseguir los delitos, o cumplir los actos de preservación ambiental previstos por la legislación (ver también lo dicho al respecto al comentar la Constitución ( v. supra párr. 2, b ).

### 3. El Hombre y su habitat

#### (a) asentamientos humanos y vivienda

27. Una abundante legislación, intitulada de "vivienda" pero que incluye tanto a los problemas habitacionales como a los servicios públicos comunales, y a la zonificación de las tierras susceptibles de usos urbanos, rige en Perú. <sup>23</sup> Como se vió supra párr. 7 ( c ), el Plan del Perú procura una ordenación del territorio, y dentro de ella trata : a) de frenar la concentración demográfica en y alrededor de Lima Metropolitana, creando o estimulando otros "Centros Poblados de Acción Prioritaria" , los que han sido escogidos como resultado de la actividad de planificación general ; b) reconoce el hecho social de la existencia de "tugurios" ( edificios de habitación colectiva) y de barriadas marginales o " Pueblos Jóvenes" en los centros urbanos, incluída Lima, y trata de remodelarlos , facilitar la adquisición de las viviendas por sus ocupantes, dotarlos de servicios comunales, establecer en ellos unidades habitacionales que reúnan un mínimo de condiciones, y prever su expansión prohibiendo su extensión no controlada. A mas de la legislación sobre zonificación, el Mi-

---

<sup>23/</sup> ver Bibliografía núm. 48

nistro de Vivienda anunció <sup>24</sup>/ como medios de consecución de dicha política :  
 1 ) una legislación sobre arrendamientos ( "inquilinato") que estimule las inversiones privadas en inmuebles destinados a ser arrendados, pero evite el abuso en los precios de la locación ; 2 ) un Reglamento Nacional de Construcciones, que, entre otros objetos, fija las dimensiones y comodidades mínimas que debe tener una vivienda para que su uso sea autorizado ; 3) créditos supervisados, otorgados por agencias financieras estatales, que permitan a los aspirantes a tener vivienda propia en esos lugares construirlos por si mismos, con su trabajo personal, mediante la asistencia técnica y crediticia del Estado.

28. La "zonificación" para los usos habitacional e industrial de la tierra es instrumentada mediante diversas disposiciones legales. <sup>25</sup>/ Estas definen y reglan tres categorías :

a ) Zonas de Crecimiento o Expansión Urbana. Son las delimitadas para tal fin en los Planos Reguladores o de Expansión de Centros Poblados <sup>26</sup>/ aprobados por el Ministerio de Vivienda ( DS 109-70-AG). Los dueños de predios situados en estas zonas están obligados a "habilitarlos", esto es subdividirlos y destinarlos a fines habitacionales construyendo las obras necesarias, previa aprobación del Ministerio de Vivienda, cumpliendo la cronología que este fije ( DL 19462 ). Pueden ser expropiados, caso de no hacerlo, y también en el de no ser - en el interín - íntegramente dedicados a granjas, establos o

<sup>24</sup>/ ver Bibliografía núm. 47

<sup>25</sup>/ ver Bibliografía núm. 48

<sup>26</sup>/ la ley define como tales a toda concentración de población que congrega un mínimo de 5000 habitantes, con una densidad mínima de 60 habitantes por hectárea bruta.

cultivos. Si no son cultivados dentro de 90 días de recogida cada cosecha, su propiedad pasa al Estado, sin indemnización.

b) Zonas Suburbanas, son franjas perimetrales a las Zonas de Crecimiento Urbano, cuyo ancho varía según una escala, que vá desde 250 ms. en las poblaciones de menos de 20.000 habitantes hasta 2 kms en las de mas de 500.000. Las propiedades situadas en estas zonas tienen que ser subdivididas -con intervención de la Dir. Gral. de Reforma Agraria - en unidades no mayores de 15 has, y sus dueños no pueden serlo de otros predios rurales. Deben ser forzosamente destinadas a cultivos hortícolas, frutales, granjas avícolas, porcinas, o centros de engorde de vacunos, es decir, a la producción de alimentos para abastecer los centros poblados que rodean.

c) Zonas vedadas al funcionamiento de industrias. El Reglamento Nacional de Construcciones remite a Planos de Zonificación e Indices de Usos, que delimitan, en los centros urbanos, áreas donde no es permitido el funcionamiento de industrias. Las industrias preestablecidas en éstas deben reubicarse, para lo cual la legislación autoriza cierta flexibilidad (DS 048-71-IC/DS).

La venta de terrenos para vivienda solo es consentida previa certificación del Ministerio de Vivienda de que se han cumplido las normas comentadas (DS 010-70 - VI ).

29. El problema de los Pueblos Jóvenes fué encarado ya en 1961, por la ley 13517, orgánica de los barrios marginales, <sup>27</sup> /, la que establece los medios para regularizar la adquisición del dominio, y bajo el concepto de "saneamiento", prevé "la ejecución de obras necesarias para la desecación

del suelo, canalización de cauces de riego y desagüe, eliminación de desmontes, cremación de basuras, instalación de servicios de agua potable y sistemas de desagüe". En el caso particular de Lima, el Ministro de Vivienda ha anunciado en 1973 la iniciación por parte de ESAL ( Empresa de Saneamiento de Lima ) de los estudios - que tienen una finalidad ambiental doblemente útil - conducentes a utilizar los efluentes de desagues cloacales -previo tratamiento - para su aprovechamiento en la irrigación de terrenos eriazos actualmente improductivos.

La formación de nuevos Pueblos Jóvenes o expansión de los existentes está prevenida por los DL 14495 y 20066, que reforman el Código Penal y castigan como usurpación la ocupación ilegítima, sin autorización, de terrenos situados en Zonas de Crecimiento o Expansión Urbana. El DL 20069 ( 26 Junio 1973 ), por su parte, refuerza la obligación de dedicar a explotación agropecuaria intensiva las tierras sitas en las Zonas de Expansión Urbana y en las Zonas Suburbanas (v. supra párr. 28 ), y establece que cuando llegue el momento de su habilitación para vivienda, los propietarios expropiados deben reconstruir sus establecimientos agropecuarios en el nuevo lugar fijado como cinturón suburbano de la respectiva población.

30. Los DL 17803, 18157 y 18460 prevén los medios de afectación de la propiedad inmueble privada a los fines que se vienen comentando. El primero establece el procedimiento para la expropiación de inmuebles con destino a ensanche y o acondicionamiento de poblaciones y erradicación de tugurios ; el segundo autoriza expropiaciones con los mismos fines, pero a ser hechas en beneficio de empresas privadas que se obliguen a construir viviendas en

los terrenos expropiados, siendo el procedimiento expropiatorio y el pago de la indemnización, a cargo de éstas. El DL 18460 se refiere a terrenos eriazos ( incultos ) respecto de los que, según otras normas legales, se considera que sus dueños abandonan su dominio en favor del Estado, sin indemnización, si no son cultivados o habilitados para vivienda en los plazos fijados por dicha legislación. Los terrenos así habidos por el Estado pueden ser transferidos a empresas que construyan barrios de viviendas definidas como económicas, o vendidos a precio de tasación, si se destinan a otra clase de viviendas.

31. Las municipalidades son generalmente las encargadas de ejecutar o hacer cumplir los planes de crecimiento y remodelación urbana, pero no pueden apartarse de los que apruebe el Ministerio de Vivienda (DS 015-69-VI).

El Reglamento para el Otorgamiento de Licencias de Construcción de 1969, pone la expedición y control de éstas en manos de los Consejos Municipales, y tiende a impedir la construcción de viviendas desordenada y sin previa autorización gubernamental, la que debe cuidar que se cumplan las condiciones mínimas de habitabilidad y seguridad fijadas por los Reglamentos de Construcciones. El DL 18270 exige un "certificado de habitabilidad" expedido por el Ministerio de Vivienda, para poder negociar toda unidad de vivienda que no exceda de 60 m<sup>2</sup> ( v. también DS 061-70-VI).

32. La Ley de Promoción de la Industria de la Construcción, dictada en 1969, exonera por 10 años de los impuestos a la renta, a los predios urbanos y a la propiedad predial, a toda unidad de vivienda de valor inferior a \$/700.000 que se construya dentro de los 5 años de la sanción de la ley. La exención se

extiende a 30 años si la vivienda es destinada a ser arrendada por un canon no mayor del 10% del valor del inmueble, dentro de un tope para éste de S/ 500.000.

( b ) salud

33. El Código Sanitario de 1969 28/ contiene una completa reglamentación legal concerniente a los problemas ambientales vinculados a la salud. Bajo el título de Saneamiento Ambiental los arts. 143-152 se refieren a la sanidad del aire, aguas y tierra, al ruido, a los desperdicios, a los problemas bromatológicos, y a la zoonosis, y al control de los productos físicos o químicos dañinos a la salud humana. Autoriza a la autoridad de salud - el Ministro del ramo - a expedir normas reglamentarias, la infracción a las cuales constituye delito castigado con un mínimo de 6 meses de prisión (arts. 185-6 ). Requiere la intervención y aprobación del Ministerio de Salud para los planes de desarrollo de ciudades y las obras de agua potable, alcantarillado, aseo urbano, disposición de desechos sólidos y contaminación atmosférica. Pone a cargo de la misma autoridad, y no de la de aguas, la reglamentación y control de todos los aspectos sanitarios del uso de aguas.

En otros capítulos se ocupa de la salud y seguridad en el trabajo, incluyendo en este concepto la contaminación atmosférica y radiofísica sanitaria ( arts. 170-3 ).

La alteración de las condiciones higiénicas y sanitarias de las cosas de uso común es definida como delito (art. 187 ), lo que permitiría castigar como tal la contaminación de aguas y atmósfera, inclusive porque "toda ... omisión intencional que altere o amenace el estado de salud constituye delito" ( Tit. pre-

liminar, art. IX ), y porque "todo riesgo de alteración de la salud humana limita el ejercicio del derecho de propiedad " (art. 51 ).

La salud animal y vegetal competen al Ministerio de Agricultura y no al de Salud, salvo casos de zoonosis (art. 10 ). En éstos, interviene el de Salud, y el dueño del animal es responsable (art. 71 ). Por tanto la contaminación nociva de la flora y de la fauna escapan al Código y a la autoridad sanitarios.

#### c. deportes y recreación

34. la Ley General de Recreación, Educación Física y Deportes <sup>29</sup> /, regla esta materia, a la que pone bajo la autoridad del Ministerio de Educación. Sin embargo, lo concerniente a los Parques y Reservas Nacionales ha sido puesto, por otras leyes, en jurisdicción del Ministerio de Vivienda.

La Ley General aludida reglamenta el deporte aficionado y el profesional, y las condiciones de ejercicio de éste ( arts. 132-146).

En cuanto a la recreación — definida como "la realización o práctica de actividades durante el tiempo libre, que proporcionan descanso, diversión y participación social voluntaria, permitiendo el desarrollo de la personalidad y la capacidad creadora, a través de actividades deportivas, socio-culturales y al aire libre" (art. 2, a) — la ley prevé tres modos de lograrla : a ) deporte recreativo de participación popular activa y masiva ( por oposición al "deporte espectáculo"), b ) recreación socio-cultural, y c ) recreación al aire libre "cuya finalidad es el descanso y esparcimiento de la población en contacto con la naturaleza" (arts. 19 y 22)



35. La misma ley exime de impuestos a los clubes y actividades deportivas integrantes del Sistema Nacional de Recreación, Educación Física y Deportes ( Sistema RED), cuyo organismo de administración y control es el Instituto Nacional homónimo y permite deducir de la renta imponible de particulares las donaciones y legados que hagan al referido Instituto. "Esta deducción es aplicable también a las personas que en los planes de desarrollo urbano, al habilitar tierras, incluyan la infraestructura requerida por el Sistema RED" (art. 159).

Las empresas están obligadas a prestar facilidades a los integrantes del deporte calificado, en los centros laborales (art. 114), y los gastos en que con tal motivo incurran son tratados como donaciones impositivamente deducibles (art. 160). El "deporte calificado" comprende a los deportistas nominados para formar selecciones nacionales, regionales y departamentales" (art. 109, c )

36. La Ley Orgánica del Servicio de Parques ( SERPAR ) <sup>30</sup>/ crea ese organismo, descentralizado, en el Ministerio de Vivienda, y pone a su cargo administrar los parques metropolitanos, zonales, zoológicos y botánicos, y mantener y conservar las especies zoológicas y botánicas a su cargo. Le permite también administrar parques puestos a su disposición por terceros, incluso por particulares (art. 2, a, g ), pero no contiene normas sustantivas, de observación por el público.

#### 4. Recursos naturales

(a) suelo. Reforma agraria

37. La Ley de Reforma Agraria <sup>31</sup>/ tiene, entre otros objetivos que no hacen al objeto de este estudio, los de sustituir los regímenes de latifundio y minifundio (art. 1 ), garantizar la integridad del derecho comunal de propiedad por

---

<sup>30</sup> / v. Bibliografía núm. 52

<sup>31</sup> / v. Bibliografía núm. 31

las comunidades indígenas (art. 3. c ) y asegurar la adecuada conservación, uso y recuperación de los recursos naturales (art. 3, e ).

38. Las tierras abandonadas por sus dueños revierten al dominio público. El abandono se produce cuando se deja inculto un inmueble durante 3 años seguidos. Si el abandono de una propiedad es parcial, solo se pierde la parte abandonada. La explotación pecuaria equivale al cultivo (art. 8 ).

39. La deficiente explotación, el mal manejo y deterioro de los recursos naturales, el latifundio, y el minifundio o la fragmentación del predio en forma que determine el mal uso o la destrucción de los recursos naturales, así como el bajo rendimiento de los factores de la producción, son calificados como usos hechos en desarmonía con el interés social y son causales de "afectación" del inmueble a la Reforma Agraria, esto es, de su expropiabilidad para su adjudicación a campesinos. (art. 15. El Reglamento (DS 169-69-AP arts. 15-77) define como mal uso de los recursos naturales : a ) en las tierras regadas, la falta de drenajes que provoca encenagamiento o salinización del suelo ; el deterioro de los sistemas de riego por falta de conservación o limpieza y la erosión por mal uso del agua ; b ) en las tierras de secano, la erosión hidráulica debida a prácticas agrícolas inadecuadas ; c ) en las tierras de pastos naturales aptas para ganadería, la destrucción de pasturas por sobrepastoreo ; la quema indiscriminada de las pasturas en los dos últimos años, y el tener poblado el campo con ganado por debajo del 60% de la capacidad receptiva de éste. En los casos aludidos bajo a ) y b ) precedentes, es causa de afectación producir por debajo del 80% del rendimiento óptimo en la zona, determinado por las estadísticas del Ministerio de Agricultura.

40. Para deshacer los latifundios, las principales disposiciones legales son las

siguientes : a) nadie puede poseer extensiones que superen el "límite inafectable" enseguida detallado, para computar el cual se suman todos los predios rurales de un mismo propietario ( art. 11 ). Las sociedades de capital no pueden ser propietarias de predios rurales. (art. 22). b) los límites inafectables son : predios agrícolas en la Costa, 150 has. regadas ; predios ganaderos en la Costa 1500 hás. ; tierras de cultivo bajo riego en la Sierra y Ceja de Selva, superficies variables fijadas por provincias, entre 15 y 45 hás ; tierras de pastos naturales para ganadería en la Sierra y Ceja de Selva : la superficie que soporte 5000 ovejas (arts. 28 a 33 ). Las parcelaciones voluntarias por parte de los propietarios están reglamentadas y sujetas a control de la Autoridad (arts. 108 - 114 ).

41. Las medidas anti-minifundistas son : a) las "unidades agrícolas familiares" adjudicadas en virtud de la Reforma Agraria - de dimensión variable según las zonas - son indivisibles ( art. 79 ) ; b) ningún inmueble rural puede ser subdividido en fracciones mas pequeñas a la "unidad agrícola familiar" pertinente, y en caso alguno en unidades de menos de 3 hás (art. 98 ) ; c) una actividad de Concentración Parcelaria y Reordenamiento Rural por la oficina estatal competente está prevista (art. 102 )

42. La ley tiende a mantener en condominio las tierras de las comunidades de indígenas, y estimular que éstas se constituyen en cooperativas o en "Sociedades Agrícolas de Interés Social" , prohibiendo su adjudicación individual en dominio directo, aún a los miembros de esas comunidades. Procura también la tecnificación de sus explotaciones (arts. 115-126).

43. Todos los terrenos eriazos son del dominio público. Se considera tales a "los no cultivados por falta o exceso de agua y demás terrenos improductivos, exceptuándose los de forestación y reforestación, las lomas con pastos naturales dedicadas a la ganadería, los terrenos urbanos y los usados con fines domésticos o industriales" (arts. 192-3). Son concesibles, arrendables o vendibles por el Ministerio de Agricultura.

( b ) a g u a s

44. La Ley General de Aguas de 1969 32 / declara la dominialidad pública de todas las aguas, marítimas, terrestres y en el espacio, incluso las subterráneas y adopta los mas modernos principios en esta materia. Las caídas de agua o pendientes también son de dominio estatal (art. 52). Así, el Poder Ejecutivo puede : a) decretar reservas, vedando el uso por particulares, b) reorganizar una cuenca redistribuyendo las fuentes y canales de aducción, c) establecer zonas de protección, tanto de los cursos superficiales como de las cuencas subterráneas, prohibiendo en ellas actividades que pueden afectar la calidad o cantidad de las aguas ; d) sustituir una fuente de abastecimiento por otra ( art. 7 ) ; e ) imponer forzosamente servidumbres, y expropiar, en interés del uso y conservación de las aguas ( art. 13 ). La administración y control de las aguas está a cargo del Ministerio de Agricultura, excepto en los aspectos relativos a la salud y a las aguas minerales y termales, las que competen al

---

32 / v. Bibliografía núm. 17

Ministerio de Salud (v. *supra* párr. 33 ).

45. La ley dedica todo un título, el II, a la preservación y conservación de las aguas. Sus normas tienden a obtener un mejor uso, es decir a preservar la disponibilidad cuantitativa, y también a defender la calidad, evitando o corrigiendo la contaminación. El art. 22 protege no solo la salud humana, sino también la flora y la fauna. Para las explotaciones mineras la autoridad debe exigir que "los residuos minerales sean depositados en áreas especiales o canchas de relave, dotadas de los elementos necesarios de control y seguridad, o sean evacuados por otros sistemas de manera que se evite la contaminación de las aguas o tierras agrícolas de actual o futura explotación" (art. 54 ). Esta es una de las normas cuyo cumplimiento el Gobierno no ha podido todavía implantar en plenitud (v. *supra* Introducción, párr. 6 )

46. El capítulo 3 del título VII está dedicado a las obras de defensa, encauzamiento y avenamiento, y sus normas se refieren no solo a la protección de los cauces, sino que autorizan a la autoridad ( sanitaria ) a ordenar la ejecución forzosa de obras de avenamiento de terrenos encenagados (art. 99 ). Programas de forestación de las márgenes, como defensas de estas, también están previstos.

47. El Reglamento para las Aguas Subterráneas ( DS 274-69-AP/DGA ) comprende solo a las alumbradas artificialmente, y no a las fuentes o manantiales. Permite reservar acuíferos hasta por 2 años, y pone a cargo de los "responsables o interesados" los gastos que demande la ejecución de obras para prevenir o corregir la contaminación (art. 7 ). Prohíbe verter residuos sólidos o gaseosos que puedan contaminar los suelos o las aguas (art. 9 ). También tiende a

la conservación cuantitativa, obligando a hacer los trabajos necesarios para evitar fugas de agua hacia estratos estériles, o escapes de aguas artesianas (art. 8 ). La autoridad puede fijar zonas de protección de los pozos, prohibiendo en ellas actividades perjudiciales a éstos.

Nadie puede utilizar aguas subterráneas sin previa autorización gubernamental, la que se concede no solo a bases de consideraciones técnicas ( hidrogeológicas ), si no también económicas, relativas al costo de explotación y beneficios obtenibles (arts. 18-19 ). La presentación de estudios previos a las obras de alumbramiento y la construcción de aparatos de medición, puede ser dispensada "cuando se trate de utilizar las aguas subterráneas para satisfacer las necesidades familiares." (art. 22 ). Es permitido el alumbramiento de aguas subterráneas en terrenos ajenos (art. 63 de la ley). La recarga artificial de napas, a costa de los beneficiarios también está prevista (art. 53 ).

48. En cuanto al uso en riego, la autoridad cada año - y a veces semestralmente - fija para cada cuenca o sistema de riego un "Plan de Cultivo y Riego" tomando en cuenta el agua llovida, la nieve caída, y demás factores que determinan la disponibilidad del recurso hídrico, para calcular la cual se computa conjuntamente a las aguas superficiales, a las subterráneas y a las atmosféricas. Por otro lado se estiman las necesidades de agua según las clases de cultivos efectuados, y las prioridades por especies de éstos, asignadas según los planes de desarrollo. Y de tal modo se asigna cada año o semestre, a cada usuario, la dotación a recibir, a ser servida con aguas superficiales y o subterráneas, esto es, procurando el manejo coordinado e integrado de una y otra fuente

(art. 43-44 de la ley). El re-uso en riego de aguas servidas es autorizado bajo detalladas reglamentaciones que contemplan aspectos sanitarios

49. Un régimen de faltas completa y amplía las normas del Código Penal, antes examinadas ( supra párr. 24 ) referentes al uso de aguas y su protección jurídica, permitiendo a la autoridad de aguas castigarlas con multas ( Tít. IX de la ley ).

50. El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología ( SENAMHI ), organizado por DS 0006 - 69 - PM, es un organismo descentralizado que funciona en el ámbito administrativo de la oficina del Primer Ministro. Tiene libre acceso por caminos privados para el cumplimiento de sus funciones (art. 10) ; y la instalación y operación de estaciones meteorológicas e hidrológicas, tanto públicas como particulares , está sujeta a registro ante el SENAMHI y a su control técnico. (art. 13 ).

#### ( c ) m i n a s y p e t r ó l e o

51. El DL 18225 Normativo de la Industria Minera dispuso actualizar el Código de Minería y consolidarlo con sus disposiciones modificatorias y ampliatorias , en una Ley General de Minería, que fué adoptada por DL 18880 del 8 junio 1971 33/. Sus principales disposiciones de interés ambiental son: a ) las referentes a la concesión para explotar yacimientos de materiales de construcción en zonas urbanas o de expansión urbana, en las que interviene, junto con la autoridad minera, el Ministerio de Vivienda (art. 16 ). Estas explotaciones suelen producir alteraciones topográficas nocivas e influir en los costos de la industria de la construcción.

b ) las relativas a la concesión de desmontes, relaves y escoriales. Los relaves "que discurren por sistemas de evacuación aprobados por la Dirección General del Minería no son concesibles" (art. 21 ). Pero generalmente son contaminantes sin que la Ley prevea nada al respecto, aunque lo hace la de Aguas ( supra párr. 45).

c ) los arts. 28 y ss reglan el sistema de reservas por y para el Estado, que pueden referirse a determinadas zonas, o a ciertas sustancias ( en ambos casos hasta por 5 años). Pero que también pueden decretarse sine die. El Estado puede tomar para sí, bajo el rótulo de "Derechos Especiales del Estado" las concesiones caducas, anuladas, o renunciadas. A las zonas reservadas el Estado puede explotarlas directamente, o mediante contratos adjudicados en licitación. Esta norma permite regular las reservas y prevenir agotamientos críticos de ellas.

d ) " todo titular de derechos mineros está obligado a ejecutar las labores propias de su actividad de acuerdo con métodos y técnicas que eviten en lo posible daños a terceros y a indemnizarlos por cualquier perjuicio que les cause" (art. 98 ). Esta norma no solo permite prohibir los trabajos deteriorantes del ambiente : autoriza al superficiario a ser indemnizado por los daños que sufra, y también a los que se perjudiquen por la contaminación de aguas, del suelo, o de la atmósfera, producida por una explotación minera, o por sus plantas de beneficio. Sin embargo no se tiene conocimiento de que haya sido invocada por perjudicados, ni que en su virtud se haya ordenado pagos, ni que haya permitido detener actividades deteriorantes del ambiente.

e ) el Estado monopoliza el comercio de minerales, incluso su exportación, pero la ley adopta un claro régimen de determinación de precios a nivel de los mer-



cados internacionales. El Estado puede delegar en particulares esa comercialización, reservándose siempre reasumir su monopolio, lo que asegura su poder de decisión en la materia (arts. 34-38 y 2° transitorio). Idéntico efecto tiene el monopolio de la refinación, que también se asegura al Estado (art. 32), aunque pueda efectuarla a través de concesiones, excepto cuando se trate del cobre.

f ) " En el desarrollo de la industria minera es factor fundamental la actividad empresarial del Estado ( considerando III de la ley ), que "no solo se realiza de modo directo, sino en concurrencia con capitales nacionales o extranjeros" (cons. IV ). La ley tiene el propósito de alentar la actividad privada, tanto nacional como extranjera (cons. V ). Una única empresa estatal, Mineroperú, es la encargada de ejecutar la actividad empresarial minera del Estado. Ella puede ser cumplida en plenitud, o a través de "Empresas Estatales Mineras Asociadas" ( en sociedad con empresas nacionales privadas ) o de "Empresas Mineras Especiales " ( en sociedad con empresas extranjeras privadas ), reservándose en ambos casos el Estado una participación no menor - a través de Mineroperú - del 25% en el capital y en la dirección de tales empresas, que están sujetas al régimen de las sociedades mercantiles comunes (arts. 40-58 ), son beneficiarias de privilegios especiales y no son tratadas como organismos de la administración pública ;

g ) los arts. 86 y ss, que obligan a una producción mínima, porcentualmente vinculada a las reservas determinadas del respectivo yacimiento, procuran un desarrollo acelerado de la explotación minera, no siempre compatible con el mantenimiento de reservas, y con la posibilidad de prevenir el agotamiento de éstas con consecuencias críticas. El art. 88, coincidentemente, obliga " a desarrollar anualmente un programa de trabajo que permita mantener por

lo menos el volúmen de reservas demostradas ".

h ) los trabajadores de cada mina participan en el 10% de sus beneficios netos a través de una Comunidad Minera, que se organiza en cada yacimiento. Ese total se descompone como sigue : el 0,4% se distribuye per cápita entre todos los trabajadores ; otro 0,4% en proporción a sus salarios ; el 3,2% vá a una "Comunidad de Compensación Minera" formada por todas las Comunidades Mineras del país, cuyos fondos se distribuyen en proporción a los días-hombre trabajados en todas las minas del país, den o no beneficios ; el 6% de los beneficios se reinvierte en la respectiva mina, bajo titularidad de su Comunidad Minera, o se destina a adquirir el capital de la empresa, hasta el tope del 50% del mismo. (arts. 275 - 325 ).

i ) los empleadores mineros deben proporcionar a sus empleados, y sus familias, viviendas, escuelas, recreación, asistencia social y sanitaria (arts. 326-336).

52. Respecto del petróleo, la ley 11780 de 1952 estableció un régimen legal para la explotación de petróleo e hidrocarburos análogos, a los que declaró de dominio público, pero permitiendo la concesión de su exploración y explotación a particulares. Esta ley continene las siguientes disposiciones de interés ambiental : 34 /

a ) las concesiones a extranjeros o a empresas en que éstos participen están prohibidas en la franja de 50 kms. a todo lo largo de las fronteras políticas (art. 9 ) ;

b ) establece un régimen flexible de reservas, decretadas o automáticas, per-

mitiendo al Poder Ejecutivo explotar las áreas reservadas mediante un régimen de contratos adjudicados por licitación, en vez de mediante las concesiones directas automáticas ordinarias ( art. 47 ). El zócalo costero continental es una de las áreas de reserva nacional ya definida por la ley (art. 59 ).

c ) los concesionarios petroleros tienen derecho a utilizar el agua, madera, materiales de construcción que encuentren dentro de las áreas concedidas pero con sujeción a las leyes especiales ( art. 112 ).

d ) asegura el abastecimiento nacional interno de petróleo o derivados pues los concesionarios pueden ser obligados a concurrir a abastecerlo, a prorrata, limitándose así sus derechos de exportación ( art. 117 ) ;

e ) el art. 119 contiene reglas de específica protección del ambiente : prohíbe construir pozos, sin expresa autorización, a menos de 50 ms de caminos, ferrocarriles, etc. ; obliga a los concesionarios a "adoptar todas las medidas necesarias para evitar daños en los yacimientos petrolíferos, ya sea por la presencia de horizontes de agua, el escape de gases o el abandono de los pozos ( inc. 3 ) ; les impone evitar cualquier desperdicio de las sustancias producidas ( inc. 4 ) ; y les obliga a "adoptar todas las medidas necesarias para procurar la conservación del agua y la tierra cultivable y de los cultivos existentes en la zona comprendida dentro de la concesión, evitando en cuanto sea posible todo daño que ocasione o pueda ocasionar merma en la producción agrícola, pecuaria, los productos forestales y vida silvestre " (inc. 6 ).

53. El actual Gobierno Revolucionario dictó en 1969 el DL 17440 <sup>35</sup> que fija las bases para una nueva legislación petrolera, que aún no ha sido expedida, pero cuyas bases se aplican provisoriamente. Su art. 5 suprime para el

futuro el sistema de concesiones, respetando los derechos preadquiridos. Su art. 6 permite "el concurso de la empresa privada en las etapas de prospección, exploración, explotación y manufactura, mediante el sistema de contratos" de los cuales ha celebrado varios, denominados "de operaciones". Ninguno impone obligaciones ambientales a los contratistas. <sup>36</sup> \_\_\_\_/

El DL 19345 ( 1972 ) fijó un plazo breve para que las empresas concesionarias bajo la ley 11780 demuestren haber realizado los trabajos exigidos por ésta, so pena de caducidad de las concesiones. <sup>37</sup> \_\_\_\_/

La empresa estatal actualmente denominada Petroperú, cuyo estatuto fijan los DL 14773 ( de 1963 ) y 17753 ( 1969 ) es la que ejerce la actividad empresarial petrolera del Estado. Es la concesionaria de todos los yacimientos situados en la franja fronteriza de los 50 kms, en las que el DL 18883 de 1971 le autoriza a contratar su explotación con terceros, y a pagarles en especie con una parte de la producción que extraigan. También recibe concesiones en otros lugares, que explota directamente o mediante contratos con terceros.

El DL 18930 ( 1971 ) otorga a Petroperú el monopolio de la importación de crudos y derivados.

El DL 19371 ( 1972 ) dispone que el gas no utilizado por los concesionarios petroleros revierte al Estado, y que éste puede conceder su explotación a entidades estatales que lo soliciten.

( d ) p e c e s

38

54, La Ley General de Pesquería de 1971 \_\_\_\_/ tiene como objetivo "el máximo desarrollo de la pesquería nacional compatible con el principio de la explotación racional de los recursos hidrobiológicos".

Comprende en sus disposiciones a las pesquerías marítimas, y también

---

<sup>36</sup> / v. Bibliografía núm. 27

---

<sup>37</sup> / v. Bibliografía núm. 22 a 26

---

<sup>38</sup> / v. Bibliografía núm. 28

a las de agua dulce ; y no solamente la pesca, sino la caza acuática y la extracción de otros recursos vivos del mar ( algas, moluscos, etc.)

El art. 1 declara del dominio del Estado las especies hidrobiológicas contenidas en el mar hasta 200 millas y en las aguas continentales ( esto último incluye la parte peruana del lago Titicaca). Esta norma contradice el art. 878 del cód. civil, según el cual los peces son res nullius , es decir de nadie, y pasan al dominio de quién les aprehenda. Por tanto, de acuerdo a la Disposición Final Primera de la Ley de Pesquerías, dicho artículo del código civil debe considerarse derogado.

El Ministerio de Pesquería, que administra la ley, tiene que "lograr un desarrollo orgánico y técnico a fin de asegurar la conservación de las especies" ( art. 8 ).

55. Las normas de control y protección de los recursos hidrobiológicos las expide el Ministerio de Pesquería ( art. 13 ), pero las aplica el Ministerio de Marina, cuya es la responsabilidad de la policía marítima, fluvial y lacustre ( art. 12 inc. 6 ), salvo en los lugares donde no cuente con los medios para ejercerla, en cuyo caso recae en el Ministerio del Interior. Estas normas se refieren a efectos depredadores del ambiente acuático o de seres vivientes en las aguas.

Pero las actividades relacionadas con el saneamiento ambiental derivadas de la actividad pesquera, debe coordinarlas el Ministerio de Pesquería con el de Salud ( art., 19 ). Se entiende que ésta última disposición alude a los problemas ambientales producidos en tierra, por las fábricas de procesamiento de pescado, a causa de la contaminación de las aguas que utilizan en el proceso industrial, y también de los olores con que contaminan la atmósfera.

En cambio los Concejos Municipales son los responsables de controlar los precios y calidad del pescado vendido al público ( art. 20 ).

Las empresas pesqueras privadas deben deducir y aplicar el 2% de sus rentas netas a investigación y capacitación en pesquería ( art. 39 )

56. Tanto la investigación, como la extracción ( pesca ) y transformación requieren, respectivamente : autorización ( aplicable también a la pesca deportiva), concesión o licencia del Ministerio de Pesquería. El empleo de embarcaciones en pesca requiere que su armador obtenga un permiso y si son extranjeros, además, matrícula ( art. 31 ). El otorgamiento de derechos a explotar fundos ribereños, o a usar aguas o fondos marinos, requiere informe del Ministerio de Pesquería (art. 110 ). La concesión otorga un derecho exclusivo para pescar en las áreas geográficas determinadas. ( art. 109 ).

57. La comercialización es reglada por el Ministerio de Pesquería, el que participa en ella, si lo cree necesario, a través de la Empresa Pública de Servicios Pesqueros. Otra empresa pública, la de Comercialización de Harina y Aceite de Pescado, tiene el monopolio de las ventas de los productos que su nombre indica ( arts. 36-7 )

58. El control de su soberanía sobre sus recursos pesqueros lo asegura el Perú a través de la regulación de la participación del capital extranjero en la industria pesquera. Las empresas que tengan originalmente mas de 49% de capital extranjero deben firmar un contrato con el Estado que asegure su gradual nacionalización, hasta el límite del 49%. La participación de capital extranjero en empresas que se dediquen a fabricar harina o aceite de pescado o a su pro-

cesamiento está prohibida (art. 58) y por tanto el capital extranjero solo está autorizado a participar en la pesca para consumo directo de la población, en las mismas condiciones que las empresas de capital nacional (art. 62)

59. Los trabajadores de la industria pesquera participan en el 20% de sus beneficios, a través de la Comunidad Pesquera, de obligatoria constitución en cada empresa y de la Comunidad de Compensación Pesquera, formada por todas las Comunidades Pesqueras del país. Salvo las diferencias en los porcentuales, el régimen es similar al explicado supra párr. 51 (h) para las comunidades mineras. (arts. 70-104)

#### 5. Energía, transportes y comunicaciones

60. Rigen en esta materia la Ley de Industria Eléctrica ( num. 12378 de 1955 ) y la de Interconexión Eléctrica num. 14080, en tanto no fueron modificadas por el DL 19521 de 1972 <sup>39</sup>/ titulado Ley Normativa de Electricidad, que enmienda parcialmente a aquellas y fija las bases para una nueva Ley General de Electricidad, que aún no fué dictada. Se ha anunciado igualmente un nuevo Código de Electricidad que reunirá las normas técnicas del suministro eléctrico. Y se ha creado la empresa estatal Electroperú, por DL 19522 de 1972. <sup>39</sup>/

Ninguna de estas leyes tiene normas ambientales tendentes a proteger los recursos naturales energéticos ni a los demás recursos naturales, ni a evitar que la generación, transmisión y distribución eléctricas produzcan daños al entorno, cuya necesidad fué señalada ya en 1963 por el autor de este documento <sup>40</sup>/.

La Ley Normativa de 1972 citada se limita, en materia ambiental, a

<sup>39</sup> / v. Bibliografía núm. 30

<sup>40</sup> / v. Guillermo J. Cano Introducción al estudio del régimen jurídico e institucional de la electricidad en Latinoamérica, en Revista Latinoamericana de Electricidad (Santiago de Chile, 1963) num. 2. p. 25

señalar como principio básico de la nueva legislación anunciada "el racional aprovechamiento de los recursos energéticos primarios y secundarios" (art. 4, a ), el que es, de por sí, un principio conservacionista.

Dicha ley monopoliza para el Estado, a través de Electroperú, la generación, transmisión y distribución de electricidad y "de calor cuando sea producido simultáneamente con electricidad en procesos combinados " (art. 3, e ). Respecto de las empresas concesionarias preexistentes, para aquellas que son de propiedad estatal ( incluso municipal o de agencias regionales o locales ) ordena su incorporación a Electroperú ; y en cuanto a las empresas concesionarias de servicios eléctricos, en manos privadas, dispone la gradual adquisición por Electroperú de la parte de su capital que pertenezca a extranjeros. Como en virtud de la legislación anterior ( ley 12378 ) una parte de las tarifas pasaba a integrar Fondos de Ampliaciones para financiar la expansión de los servicios eléctricos, los que fueron definidos como de dominio público, <sup>41</sup> / la nueva ley los transfiere ( y también al valor de los bienes con ellos adquiridos ) a Electroperú, con lo que ésta devino socia de las empresas concesionarias privadas preexistentes.

La Ley Normativa establece la igualdad de tarifas a igual tipo de consumo, en los sistemas eléctricos interconectados (art. 9 ), con lo que procura una integración territorial evitando que tarifas mas bajas estimulen el desarrollo de algunas regiones en desmedro de otras.

---

<sup>41</sup> / v. Guillermo J. Cano El régimen jurídico e institucional de las tarifas eléctricas en América Latina, en Revista Latinoamericana de Electricidad (Santiago de Chile, 1964 ) núm. 3, p. 161 y 198, con concreta referencia al Perú.



La creación de comunidades de trabajadores del sector eléctrico para participar en la administración y utilidad de las empresas eléctricas públicas y privadas es prevista, al igual que en los sectores minero y pesquero ya examinados (supra párr. 51 y 59).

61. Ninguna norma legal impone a los vehículos de transporte terrestre o ferroviario, ceñirse a estándares que prevengan la contaminación atmosférica por los humos y por los gases de los escapes de sus motores, ni tampoco ninguna establece calidades técnicas anticontaminantes, que los motores deban reunir para que su circulación sea autorizada.

La insuficiencia y mala distribución de los sistemas de transporte urbano y suburbanos de pasajeros en Lima y otras grandes ciudades ha sido puesta de relieve, pero su solución no envuelve problemas legales sino financieros y organizativos de dichos sistemas.

62. La Ley General de Telecomunicaciones ( DL 19020 ) protege el espectro radioeléctrico y la recepción telefónica y radiofónica libre de interferencias no naturales. Se ha dicho que las líneas de transmisión eléctrica aérea a alta tensión producen en sus inmediaciones tal clase de interferencias, y que ello es solucionable por la planificación física.

#### 6. Industria. Capital Extranjero.

63. La Ley General de Industrias de 1970, reformada en 1972 <sup>42</sup> /, procura, a través de incentivos tributarios, crediticios y otros, acelerar el desarrollo industrial ( concepto que excluye minería, pesquería, agricultura y servicios públicos ). Para graduar tales incentivos asigna un orden de prioridades. Respecto

---

<sup>42</sup> / v. Bibliografía núm. 34-36

de las industrias que define como básicas, dispone que su propiedad y ejercicio están reservados al Sector Público, a través de empresas íntegramente estatales. El art. 4 define como básicas a las siguientes industrias : siderurgia, metalurgia física no ferrosa, química básica, fertilizantes, cementos, y papel y celulosa. Las demás industrias pueden ser ejercidas por los sectores privado y social. Las industrias reservadas al Estado son todas de transformación de recursos naturales.

El DL 19453 <sup>43</sup> / regla los modos de adquisición por el Estado de las industrias básicas preexistentes en manos privadas.

64. No existen en la legislación examinada normas que acuerden a las empresas industriales incentivos que las induzcan a cumplir actividades de preservación ambiental, ni desgravaciones impositivas por inversiones que hagan con ese objeto, ni apoyo crediticio con esa finalidad.

65. Son de indirecto interés ambiental : a ) las normas legales que estimulan la descentralización ( referida a la localización física de las empresas, art. 9, 2, b y DL 18977 ), que disponen que "los recursos crediticios del Estado deben dedicarse en proporción adecuada a la descentralización" , entendiéndose por tal la ubicación de las industrias fuera de las provincias de Lima y el Callao ; b ) el art. 15, que obliga a toda empresa industrial a aplicar el 2% de su renta neta a investigación científica y tecnológica, hecha por sí misma, o a través del "Instituto de Investigación Tecnológica Industrial y Normas Técnicas"; (v. infra párr. 70, c) , las normas que crean en cada industria, con sus trabajadores a tiempo completo, una Comunidad Industrial, a través de la cual participan en la administración y en las utilidades ( en éstas últimas, en un total del 25% ) (art. 21-9 ).

66. La normatividad legal referente a la participación del capital extranjero arranca del DL 18900 de 1971 <sup>44</sup>/ y su Reglamentario el DL 18999 <sup>44</sup>/, por los cuales el Gobierno ratificó, dándoles fuerza legal interna, a las Decisiones 24 y 37 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que se aplican uniformemente por todos los países signatarios de aquél (v. supra párr. 17-20). Estos decretos leyes cubren además el tema de las marcas, patentes y regalías en favor de extranjeros. Durante los primeros 10 años de vigencia de ese régimen, es decir hasta Julio de 1981, "se podrá autorizar la actividad de empresas extranjeras en el sector de productos básicos, bajo el sistema de concesiones, siempre que el plazo de éstas no exceda de 20 años". Esta norma abarca explícitamente la exploración y explotación de minerales, incluyendo hidrocarburos, y la explotación forestal (art. 40). Después de adoptar esas reglas Perú ha celebrado contratos por mayor plazo, pero bajo la forma de "contratos de operaciones" y no de concesión <sup>45</sup>/.

Según el art. 41 tampoco se "admitirá el establecimiento de empresas, extranjeras ni nueva inversión en el sector de servicios públicos", salvo las necesarias a las empresas actualmente existentes para operar en condiciones de eficiencia técnica y económica". Tales servicios son, según la definición legal, los de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado, aseos y servicios sanitarios, teléfonos, correos y telecomunicaciones.

67. Una severa reglamentación cambiaria <sup>46</sup>/ que regla la tenencia y trans-

---

<sup>44</sup> / v. Bibliografía núm. 38-9

<sup>45</sup> / v. Bibliografía núm. 27

<sup>46</sup> / v. Bibliografía núm. 42-44

ferencia de divisas monetarias extranjeras, incluso por reembolso de capitales invertidos en el Perú, por utilidades provenientes de éstos, y por regalías, completa el cuadro legislativo en relación al tema en exámen.

68. De tal modo, al excluir concertada y gradualmente al capital extranjero, los países signatarios del Acuerdo de Cartagena entienden haber encontrado el camino idóneo para recuperar su poder de decisión respecto de sus recursos naturales y servicios públicos. Repárese, sin embargo, que respecto de los sectores minero y petrolero (v. supra párr. 51 y 52 ) la legislación peruana no presenta la rigidez y estrictez que la lectura del Acuerdo de Cartagena sugeriría esperar. Ello se refleja en el monto de inversiones extranjera logradas en dichos sectores.

69. El DL 18807 <sup>47</sup>/ creó la Corporación Financiera de Desarrollo, COFIDE, agencia financiera estatal encargada de promover el crecimiento acelerado, tanto del sector público, como del privado y del social. El DL 19311 <sup>48</sup>/, usando a COFIDE como instrumento, crea incentivos para la reinversión de sus utilidades por el sector privado, en empresas industriales, pesqueras, mineras y de servicios turísticos.

70. El Instituto de Investigación Tecnológica Industrial y Normas Técnicas, ITINTEC, organizado por DL 19565 <sup>49</sup>/, además de cumplir la labor de investigación tecnológica que su nombre indica, tiene la facultad de expedir y aprobar las normas técnicas nacionales (art. 2, c), que son de aplicación a todos los sectores. La ley define como normas técnicas " a toda indicación precisa de un conjunto de condiciones que debe satisfacer un producto, un material o un procedimiento " (arts. 6 y 7 ). No le han sido específicamente atribuidas responsabilidades de

---

<sup>47</sup>/ v. Bibliografía núm. 37

<sup>48</sup>/ v. Bibliografía núm. 49

<sup>49</sup>/ v. Bibliografía núm. 45

investigación ni de normatividad en materias ambientales. Pero, dadas las facultades normativas recién mencionadas, parece que ITINTEC podría ser uno de los instrumentos eficaces de aplicación de una política de preservación ambiental. Ya se ha dicho que uno de sus principales fuentes de financiación es el 2% de la renta neta de las empresas industriales, que éstas deben pagarle en caso de que no lo inviertan por sí mismas. Pero si hacen esto último, esas inversiones deben ser aprobadas y controladas por ITINTEC.

### III. INSTITUCIONES POLITICAS Y SOCIALES CON RESPONSABILIDADES

#### AMBIENTALES

##### A. DESCRIPCION SUMARIA DEL SISTEMA INSTITUCIONAL

1. En el capítulo II se hace someras referencias a la Constitución y al Estatuto del Gobierno Revolucionario, que presiden la organización de las instituciones políticas. Perú, en ese aspecto, es un país unitario, de administración política centralizada. Para los efectos de ésta se divide en departamentos, éstos en provincias, y éstas en distritos. Tumbes, Moquegua y el Callao son provincias, según la Constitución (art. 183 ).

Las provincias son administradas por un Prefecto, designado por el Poder Ejecutivo central, y -teóricamente- por Consejos Departamentales, elegidos por sufragio popular. En la práctica estos Consejos no existen, de manera que los arts. 188-202 de la Constitución, que los establecen y organizan son letra muerta. El SINAMOS ( v. infra párr. 5 ) encamina hacia una regionalización de la administración pública, en su ámbito de acción. Pero cada región abarca varios departamentos.

En las capitales de provincias y distritos funcionan Concejos Municipales, actualmente designados por el Poder Central, con alcaldes a su cabeza. Corporaciones de Desarrollo regionales y Juntas de Obras Públicas Departamentales, que existían, han sido eliminadas, pero su origen no provenía de la Constitución.

El Gobierno Revolucionario ha explicado claramente que las instituciones peruanas se componen actualmente de tres sectores : a) público, b) privado, c) social. <sup>1</sup>/ El cuadro 1 reseña como están estructuradas.

---

<sup>1</sup>/ v. discurso del Ministro de Energía y Minas en op. cit. en Bibliografía, num. 30

cuadro 1

## ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL PERU PARA PROBLEMAS AMBIENTALES

niveles de funcio- nes y te- mas de responsa- bilidad I	acción	S e c t o r p ú b l i c o			Sector social	Sector privado
		nacional II	departamen- tal III	municipal comunal IV	V	VI
legislacion		01	01	01	//////	//////
reglamentar leyes		02 11.2	02 11.2	02 11.2	//////	//////
adopcion de políticas		02 02.1	02 02.1	02 02.1	//////	//////
Planifi- cación	global	02.2	//////	//////	//////	//////
	sectorial	02.2	02.2.1	02.2.2.1 02.3.2	02.3.2	//////
	local	//////	02.2.2.1	02.2.1 02.3.2	02.3.2	//////
diseño de proyectos		6 a 17	6 a 17	019 02.32	02.3.2	//////
coleccion de informacón		3.1 3.2 11	3.1. 3.2 11	11 12 16	//////	//////
aplicacion de leyes		4 a 17	4 a 17	019	//////	//////
construcción y manejo de obras públicas		11 12 14	11 12 14	11 12 15	//////	//////
		15 16 17	15 16 17	019 02.32	//////	//////
servi- cios públi- cos	agua	//////	//////	12.1 16.2 11.1	//////	//////
	Electricidad	//////	//////	15.3	//////	//////
	Combustibles	//////	//////	15.1	//////	//////
	transporte	14	14	14 019	//////	//////
	Asistencia médica	11	11	11	//////	--
	recreación	10 16.01	10	10 16.01	//////	--
justicia		018	018.1 a 018.3	018.3 019	////// //////	////// //////
Investig.científica		13.01 17.1	//////	//////	//////	--
educacion técnica		10	10 02.3.1	10 02.32	//////	--
impuestos		9 9.1 9.2	9 9.1 9.2	9 9.1 9.2 019	////// //////	////// //////
Asistencia técnica		11.1 12 13 16 17	11.1 12 13 16 17	02.3.2	02.3.2	////// //////
crédito, subvenciones		9.03 a 9.06	9.03a 9.06	9.03 a 9.06	023 a 026	////// //////
policia ambiental		4.2 4.3 7 11.1.1. 12.1 16.1 17 17.04	idem	idem 019	////// ////// //////	////// ////// //////
defensa catástrofes		4.1 11 16	4.1.1 11 16	4.1.2 11 16	////// //////	4.1

[11.2.1] Los guarismos remiten a la Tabla-índice inserta a continuación

[ ] en blanco, indica que no cumple la actividad aludida

////// indica que no corresponde ejercer la actividad señalada

02.3.2 guarismos subrayados indican actividad de coordinación

--, se carece de informacion

		I	II	III	IV	V.	VI
RECURSOS NATURALES	aguas	polucion	11.1.1	11.1.1	11.1.1	////////	--
		inundacion	12.1	12.1	12.1	////////	--
		sequias				////////	
		conservacion	12.1	12.1	12.1	////////	--
	atmós-fer	lluvia artific.				////////	--
		polucion	11	11	019	////////	--
		alarma accid.	3.1	3.1	3.1	////////	--
	flora	ruido			019	////////	--
		Conservacion	12.2	12.2 16.01	////////	////////	--
		enfermedades	12.2	12.2	12.2	////////	--
		conservacion	12.2	12.2	12.2	////////	--
		epizootias	12.2	12.2	12.2	////////	--
		caza	12.2	12.2 16.01	////////	////////	--
		zoonosis	11	11	11	////////	////////
		pesca	17.2	17.2	////////	////////	--
	fauna	rec.genéticos				////////	--
		f.migratoria	17		////////	////////	////////
		reservas	15	15	////////	////////	--
		poblac.mineras	15.2 16.3	15.2 16.3	15.2 16.3	023	////////
	minera-les	restaur.topogr.				////////	////////
		reciclaje				////////	////////
		parques	16.01	16.01	16.01	////////	////////
	nacion.	uso turistico	16.01	16.01	16.01	////////	////////
		zonificacion	16.1	16.1	16.1	////////	////////
		division fundos	12.1	12.1	////////	////////	////////
		urbanismo	////////	////////	16.1	////////	--
		erosion edafica	12.1	12.1	////////	022	////////
		Fertilizantes	13	13	////////	////////	
		alterac.topogr.	16	16	16	////////	////////
		desertificacion	12	12	////////	////////	////////
		basuras, desechos			019	////////	////////
		salinizacion	12.1	12.1	////////	////////	////////
		pesticidas	13	13	////////	////////	////////
	recurs. natural. (Global)	conservacion	3.2		////////	////////	////////
		inventario	3.2		////////	////////	////////
		prelaciones	02.2	02.2.1	////////	////////	////////
		ecosistemas					
	Hombre	enfermedades	11	11	11	////////	////////
		epidemias	11	11	11	////////	
		bromatologia	11	11	11 019	////////	
	transporte	carretero	14.1	14.1	14.1 019	////////	
		ferroviario	14	14	////////	////////	////////
		aéreo	14	14	////////	////////	
		acuático	14	////////	////////	////////	////////
	vivienda	regl.edificac.	16	////////	16 019	////////	////////
		sismos, prevenc.	14 4.1	////////	4.1	////////	////////
		incendios, preven.	////////	////////	019	////////	////////
	indus-trias	localizacion	13	13	13 019	////////	////////
		abastecimiento	13	13	13	////////	////////
		cambios tecnológ.	13.01	////////	////////	////////	--
	obras civiles	públicas	11 12 14	11 12 14	019 11 15	////////	////////
			15 16	15 16	16	////////	////////
		privadas	////////	////////	16	////////	



I		II	III	IV	V	VI
calidad de vida	urbana	16.1	//////////	02.3.2	////////	////////
	rural	02.3	02.3.1-	02.3.2		
	monumentos his- tóricos	16.01	//////////	16.01	////////	////////
trabajo y sus condic.		27	27	27	////////	////////
problemas internac. del am- biente	mar y lecho	5 7	//////////	////////	////////	////////
	atmósfera	5 8	//////////	////////	////////	////////
	rios internac.	5 12.1	//////////	////////	////////	////////
	vac.petróleo		//////////	////////	////////	////////



2. Al Sector Público 2 / lo constituye el Gobierno y la administración pública, incluso los municipios y las empresas estatales.

De la oficina del Presidente de la República dependen directamente -entre otros - tres organismos que tienen o pueden tener responsabilidades ambientales : el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social ( de creación constitucional, art. 182 ), el Instituto Nacional de Planificación, y el SINAMOS (v. infra párr. 5 ).

De la oficina del Primer Ministro dependen dos organismos en similar situación : la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, ONERN, y el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología, SENAHEMI.

Hay por debajo del Primer Ministro 15 ministerios, todos los cuales, directa o indirectamente, tienen o pueden tener responsabilidades ambientales : Interior, Relaciones Exteriores, Guerra, Marina, Aeronáutica, Economía y Finanzas, Educación, Salud, del Trabajo, de Agricultura, de Industria y Comercio, de Transportes y Comunicaciones, de Energía y Minas, de Vivienda y de Pesquería. A ellos están vinculados organismos públicos descentralizados, unos con forma de empresas públicas, y otros que son autónomos pero que no tienen estructura empresarial.

3. Al Sector Privado lo forman los individuos y las empresas privadas. Algunas de éstas han sido "reformadas", por la creación dentro de cada una de ellas de "comunidades laborales". Como se explica en el cap. II al aludir a los sub-sectores minero, pesquero, agrícola, industrial, eléctrico, etc. en cada una de esas empresas privadas existe una "comunidad laboral", a través de la cual sus empleados y obreros participan en las utilidades y también en la administra-

2 / v. Bibliografía núm. 9

ción. Además existen en casi todos los sub-sectores, "comunidades de compensación", integradas por las comunidades laborales de todas las empresas del subsector, a través de las cuales los obreros y empleados de las empresas no productivas perciben una participación en los beneficios de las del mismo sub-sector que sí lo son. Hay una categoría de "Empresas Estatales Asociadas" en las que el Estado participa con el 25/30% del capital y del poder de decisión, que funcionan bajo el Código de Comercio y la Ley de Sociedades Mercantiles y no integran el Sector Público, sino el privado.

4. El Sector Social ha sido recientemente organizado por el DL 20598, Orgánico de las Empresas de Propiedad Social, a las que la legislación asigna prioridades en cuanto a estímulos gubernamentales. La fecha de implantación de esta legislación ( 2 de mayo de 1974) 3 / no permite todavía formular apreciaciones sobre los resultados de éste sistema. Empresas de este tipo pueden ser organizadas para cumplir todas las actividades económicas, excepto las reservadas al Estado. Los bienes de estas empresas pertenecen, colectivamente, al conjunto de quiénes trabajan en cada una de ellas, y no al Estado, y las utilidades - "excedentes" las llama la ley - se reparten entre sus miembros, a destajo. Al egresar de una de estas empresas sus miembros pierden derecho a una participación en su capital y en sus beneficios. Las administran órganos elegidos por sus miembros, sistema denominado de "autogestión", como en Yugoslavia. De interés ambiental en ésta ley, hay dos disposiciones : a) la que crea un Fondo de Vivienda para los trabajadores de este Sector y dispone que "estas viviendas se construirán de preferencia en programas integrales, con estructuras multifamiliares, dotados de la infraestructura básica y de todos sus servicios municipales,

públicos, domiciliarios y complementarios, de modo de constituir conjuntos habitacionales modelo" (art. 168 ) ; b) la que autoriza a que "las comunidades campesinas y nativas, reestructuradas o en proceso de reestructuración, por el acuerdo de por lo menos de 2/3 de sus miembros, podrán formar Empresas Multicomunales de Propiedad Social para la explotación de recursos naturales y otras actividades económicas comunes" (art. 193).

5. El SINAMOS, Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, instituido por DL 18896 y organizado por DL 19352 ( 4 abril 1972 ) <sup>4</sup>/ merece un párrafo aparte en esta sumaria descripción de las instituciones peruanas. Siendo un organismo integrante de la administración pública - su Jefe tiene rango de Ministro y participa con voz en las reuniones del Gabinete - su objetivo es organizar y promover la participación popular, a través de las organizaciones sociales de base ( que no integran la administración pública ) en la vida económica, social, cultural, y también política del país. Mas abajo ( párr. 36 ) al examinar las instituciones sociales, se volverá al respecto.

#### B. INSTITUCIONES EXCLUSIVAMENTE AMBIENTALES

6. No existe en Perú ninguna institución pública, privada, o social, dedicada exclusivamente a problemas ambientales.

#### C. INSTITUCIONES CON RESPONSABILIDADES AMBIENTALES

##### 1. Administración pública central

7. A continuación se enumera los principales organismos de la administración nacional que comparten responsabilidades ambientales con otras de distinta índole. Se menciona también aquellas que podrían tener responsabilidades de esa laya, pero que actualmente no las tienen o no las ejercen.

---

<sup>4</sup>/ v. Bibliografía núm. 10

(a) Oficina Nacional de Evaluación de  
Recursos Naturales (ONERN)

8. La ONERN cuenta ya con 12 años de experiencia, pues fué creada en 1962, como dependencia del Ministerio de Fomento y Obras Públicas. Pasó en 1965 a depender de la Presidencia de la República, hasta 1969 (DL 17532) en que, ahora bajo la éjida del Primer Ministro, adquirió autonomía, como organismo descentralizado. Su finalidad original, y todavía la principal, es la evaluación de los recursos naturales, y la cooperación con el Instituto Nacional de Planificación en la formulación de la política de conservación y uso de dichos recursos.

Pero su reciente Ley Orgánica (DL 20588, 23 mayo 1974) le ha agregado, aunque incompleto, un ingrediente ambiental. Los arts. 2 (C) y 3 (e) le asignan también como finalidad estudiar, "a nivel nacional" (y por tanto, no regional ni municipal) "la interdependencia entre el medio natural y el hombre". Los arts. 5 (f) y 18 crean en ella la Dirección de Estudios para la Preservación del Medio Natural, encargada de investigar y evaluar los problemas que su nombre indica.

La ONERN carece de potestades ejecutivas, reglamentarias o de control, y solo puede "proponer las alternativas de acción" que considere necesarias, a los organismos gubernamentales que tienen facultades legislativas u operativas.

9. Como el autor ha señalado en su Metodología (v. cap. I, párr. 3), el ambiente humano se compone de tres sectores :

- a) ambiente natural (recursos naturales y otros elementos de la Naturaleza) ;
- b) ambiente inducido por el Hombre (productos de la agricultura, piscicultura, silvicultura, ganadería, etc.)
- c) ambiente creado o construido por el Hombre (producción industrial, asenta-

mientos humanos, construcciones, instituciones, etc).

Dentro de los límites funcionales descritos, la ONERN es responsable solo respecto del primero ( entorno natural ), lo que limita considerablemente su competencia y ámbito de acción ambientales. Aún respecto de las actividades de estudio confiadas a la ONERN, quedan sin cobertura, en cuanto a esa clase de actividad gubernamental se refiere, los ambientes inducido y creado. Además, dado que los estudios que puede hacer son los limitados al nivel nacional, y siendo que la mayoría de los problemas ambientales se producen en niveles municipal, local o regional, es obvio que también estos niveles quedan sin cobertura en materia ambiental

10. El Director General de ONERN preside además el Comité Nacional Peruano del Programa de la UNESCO sobre el Hombre y la Biósfera( R. S. 0040-74-PM/ONAJ, febrero 1974 ). Este Programa se centra en el estudio de los aspectos puramente científicos de dicho problema. ONERN tiene sin embargo, además, la responsabilidad de estudiar los aspectos políticos, legales, económicos y sociales, no solo del Hombre en la biósfera, sino también en sus relaciones con los otros ciclos de la Naturaleza : hidrósfera, litósfera, atmósfera, etc.

(b) Ministerio de Salud 5 /

11. Este Ministerio es el que tiene las mayores responsabilidades ambientales, las que han sido descritas supra cap. II, pár. 7 ( a ), y 33, 44 y 55. Es ejecutor de obras de saneamiento ; dirige y coordina la ayuda sanitaria de emergencia en casos de catástrofe; es responsable por los aspectos de salud del uso de aguas y de las pesquerías ; y expide normas tendientes a proteger la salud pública, a

cuyo objeto tiene una Oficina de Normas Técnicas de Salud 6/, que ciertamente puede elaborar las de protección ambiental, en cuanto la salud esté envuelta.

(c) Ministerio de Agricultura 7/

12. A través de sus Direcciones Generales de Reforma Agraria y Asentamiento Rural ; de Aguas ; y Forestal y de Caza, este Ministerio tiene y ejerce responsabilidades ambientales, que han sido examinadas supra cap. II, párr. 7 (e), y 39). La primera maneja los asentamientos rurales. La de Aguas tiene a su cargo la preservación y conservación de los recursos hídricos, de los suelos, y de los recursos forestales ( estos últimos en la Costa y Sierra). Véase infra párr. 18 respecto de la medición de los recursos hídricos. La Forestal y de Caza es responsable de la conservación y preservación de los bosques y demás recursos naturales agrícolas renovables situados en la Ceja de Selva y en la Selva; y, en todo el país, de la fauna silvestre.

(d) Ministerio de Energía y Minas 8/

13. En el capítulo II, párr. 7 ( f ), 51, 52 y 60 se ha descrito las responsabilidades ambientales que tiene este Ministerio en los ramos de minas, petróleo y electricidad, en algún caso compartidas con el de Vivienda ( II, 51, a ). Las empresas estatales Mineroperú, Petroperú y Electroperú podrían también ser herramientas ejecutoras de la política ambiental en sus respectivos ramos. Su Ley Orgánica ( DL 17527, art. 8, g ) le impone cautelar que las normas legales que regulan las concesiones y contratos "permitan el óptimo aprovechamiento de los recursos" de que es responsable, pero no le impone explícitamente obliga-

6/ DL 18882

7/ v. Bibliografía núm. 9, p. 163 ; DL 19608 arts. 21-3

8/ v. Bibliografía núm. 9, p. 193



ciones conservacionistas o ambientales.

( e ) Ministerio de Vivienda 9 /

14. Todas las responsabilidades en materia de asentamientos humanos urbanos y suburbanos, incluida la vivienda, que han sido descritas en el cap. II, párr. 7 ( c ), 27-30, y 36, están a cargo del Ministerio de Vivienda. Específicamente, sus Direcciones Generales de Desarrollo Urbano, Obras Sanitarias y Promoción Comunal ( DL 18703 ) tienen responsabilidades ambientales, a mas del Servicio de Parques ( naturales o no ), y de las empresas de saneamiento de Lima y de Arequipa, a que se alude mas abajo ( párr. 34 )

( f ) Ministerio de Pesquería 10 /

15. La Dirección General de Extracción ( DL 18121, art. 15 ) es responsable de la conservación de la riqueza hidrobiológica. Supra capítulo II, párr. 7 ( d ) y 54-55, se ha descrito en general las responsabilidades ambientales de este Ministerio, que en ciertos temas comparte con el de Salud ( supra cap. II, párr. 55 ). Sus organismos descentralizados ( Instituto del Mar del Perú, Empresa Pública de Servicios Pesqueros, Empresa Pública de Comercialización de Harina y Aceite de Pescado y Empresa Pública de Certificaciones Pesqueras ), pueden ser también encargados de responsabilidades ambientales. Esta última, creada por DL 18745, es responsable de "el control y garantía certificada de la calidad, higiene, sanidad y cantidad de la totalidad de los productos de procedencia acuática sujetos a comercialización dentro y fuera del país ".

( g ) Sistema Nacional de Defensa Civil

16. En un país como el Perú, donde las catástrofes naturales ( terremotos,

---

9 / v. Bibliografía núm. 9 p. 205

10 / v. Bibliografía núm. 9, p. 219

deslizamientos térreos, inundaciones, etc) son de tan frecuente ocurrencia, y de entidad tal que afectan gravemente el entorno, es lógico que se haya organizado un régimen institucional para entrenar a la población para esas emergencias, y para tener anticipadamente organizada la acción gubernamental en la materia.

Dicho régimen consiste en el Sistema Nacional de Defensa Civil, creado por DL 19338 del 28 Marzo 1972. <sup>11</sup>/. El Ministerio de Vivienda (v. cap. II, párr. 7, b ) tiene responsabilidades post-catástrofe. Encabeza el Sistema mencionado el Comité Nacional de Defensa Civil, presidido por el Ministro del Interior, en cuya jurisdicción revista su Secretaría Ejecutiva Permanente. El Comité es integrado además por los ministros de Salud, Agricultura, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, y Vivienda ; por el Presidente del Comando conjunto de las Fuerzas Armadas, y por el Jefe del SINAMOS. A nivel regional funcionan comités, dependientes de aquél, presididos por el Comandante General de la Región Militar respectiva. Jerárquicamente mas abajo hay comités departamentales, provinciales y distritales. El art. 1 define a la Defensa Civil como integrante de la Defensa Nacional, y por ello se ha hecho mención ( supra cap. II, párr. 2, e) a las normas constitucionales que permiten imponer a los habitantes obligaciones vinculadas a la defensa.

Las funciones de este sistema se refieren tanto a catástrofes de factura humana ( bélicas -bombardeos, por ejemplo - ), como a las naturales. Estas últimas pueden ser espontáneas, pero también inducidas o provocadas por el hombre, conciente o inconcientemente (en las inundaciones la negligencia humana en el manejo de ciertos recursos naturales puede tener un papel causal importante).

---

<sup>11</sup>/ v. Bibliografía núm. 7

Las tareas de prevención y adoctrinamiento de la población confiadas al Sistema (art. 3, incs. a y b ) bien podrían también incluir temas ambientales, incluso la vigilancia de factores productores de deterioro ambiental, especialmente los relativos al manejo de recursos naturales, y a otros elementos de dicho deterioro.

(h) otros organismos públicos

17. El Sistema Nacional de Planificación (DL 14220 de 1962 ) <sup>12</sup>/ está integrado por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Instituto Nacional de Planificación, ( INP ), y las Oficinas sectoriales y regionales de Planificación. El Consejo es presidido por el Presidente de la República, e integrado por todos los ministros, el Jefe del INP, y los presidentes de los bancos de la Nación y Central de Reserva. Formula las políticas económicas y sociales y aprueba los planes que le somete el INP.

El INP es el organismo técnico, y depende directamente de la Presidencia de la Nación. Su Jefe tiene rango ministerial. En cada ministerio hay una oficina sectorial planificadora, y hay también otras regionales. El INP tiene un Consejo Consultivo, en el que toma asiento el sector privado. Las oficinas sectoriales dependen del ministro respectivo, pero deben seguir las instrucciones técnicas del INP y coordinar su labor con la de éste.

La política ambiental global, y su proyección en todos los sectores, podría ser estudiada y recomendada por el INP, a través del Sistema. Sin embargo, hasta ahora, el INP no ha tenido en cuenta consideraciones ambientales para la toma de decisiones. No hace falta para ello ninguna reforma legal ni estructural, si no solamente que el tema sea incorporado a las preocupaciones del INP. Esto ha

<sup>12</sup>/ v. Bibliografía núm. 9, p. 35

empezado a ocurrir, dado que se ha comenzado por atribuir responsabilidades de estudio, sobre una parte del problema ambiental, a la ONERN (v. supra parr. 9)

18. El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología, SENAMHI, <sup>13</sup>/ dependiente del Primer Ministro, es responsable de la colección y procesamiento de la información meteorológica e hidrológica, de considerable importancia para el manejo de los recursos hídricos. Puede cumplir además, en las materias ambientales vinculadas al clima y los recursos hídricos, una función monitoria y vigilante de eventos naturales ( ciclones, huracanes, deslizamientos, inundaciones), que permita dar alarmas con antelación adecuada para atenuar efectos de catástrofes naturales.

19. El Ministerio de Relaciones Exteriores <sup>14</sup>/ tiene a su cargo no solo los problemas ambientales internacionales que han sido esbozados supra cap. II, párr. 10-12 y 17, sino la representación peruana en Comisiones Mixtas binacionales ( con Ecuador, Brasil y Bolivia ) establecidas en relación a recursos naturales compartidos, y en los órganos del Acuerdo de Cartagena. Además, por su intermedio, el Perú actúa en los diversos organismos internacionales ( PNUMA, NU, FAO, UNESCO, OEA, BID, etc.) que cumplen actividades ambientales.

20. Los Ministerios de Guerra, Marina, y Aeronáutica, siendo responsables de la defensa nacional, lo son también de los problemas ambientales que afectan o pueden afectar a la defensa, cuya gama es variada : incluye hechos que pueden provenir del exterior ( guerras biológica , química o nuclear ), o afectar intereses peruanos en recursos naturales internacionales o compartidos (alta mar, espacio aéreo, ríos internacionales, etc.) o en recursos puramente peruanos, o que pueden

<sup>13</sup>/v. Bibliografía nú. . 18

<sup>14</sup>/v. Bibliografía núm. 9.p.103

afectar la capacidad o el potencial defensivo del país.

21. El Ministerio de Marina (v. supra cap. II párr. 55 ) comparte responsabilidades con el de Pesquería, en relación a los recursos hidrobiológicos del mar peruano.

22. El Ministerio de Economía y Finanzas, y los Bancos (estatales ) Central de Reserva, de la Nación, de la Vivienda, Industrial, de Fomento Agropecuario y Minero, y COFIDE, pueden ser, a través del crédito y de la regulación del manejo de divisas extranjeras , instrumentos de aplicación de políticas ambientales.

También pueden serlo las Direcciones Generales de Contribuciones, y de Aduanas, a través de la política tributaria, y en especial, de la de desgravaciones impositivas <sup>15</sup> /

23. El Ministerio de Educación tiene una responsabilidad docente <sup>16</sup> / que en materia ambiental es muy importante, sobre todo si se la comienza con la formación de una conciencia ambiental en la niñez. <sup>17</sup> / En su ámbito funciona el Instituto Nacional de Recreación, Educación Física y Deportes (v. supra cap. II, párr. 34-5 ) cuyas funciones ambientales ya fueron descritas.

24. El Ministerio de Industria y Comercio <sup>18</sup> / ejerce actividades de consecuencias ambientales, que fueron descritas supra cap. II, párr. 63-7 . Se ha destacado allí ( párr. 70 ), además, las que podría asignarse al ITINTEC ( respecto de las normas exigibles para el armado y venta de automotores, por ejemplo ).

<sup>15</sup> / v. Bibliografía núm. 9, p. 113

<sup>16</sup> / v. Bibliografía núm. 9, p. 121

<sup>17</sup> / D. R. Denman, en Control ambiental del agro ( "La Nación" de Buenos Aires, agosto 3 de 1974) llega sostener que solamente la educación ambiental a los dueños de propiedad privada rural, y a través del ejercicio de dicha propiedad, puede lograr con eficacia el objetivo de la preservación ambiental.

<sup>18</sup> / v. Bibliografía núm. 9, p. 169

25. La Dirección General de Transporte Terrestre <sup>19/</sup> del Ministerio de Transportes y Comunicaciones podría reglar y organizar el tránsito y transporte urbanos y suburbanos de personas y mercaderías, y las condiciones no depredadoras del ambiente que deberían reunir los vehículos para que sea autorizada su circulación.

26. La justicia tiene un importante papel que desempeñar en la protección de los derechos ambientales, tanto individuales como sociales. Véase lo dicho supra cap. II, párr. 2 (d) y 24 a 26. La organización de la justicia peruana se caracteriza por la multiplicidad de fueros. El Poder Judicial propiamente dicho está dividido en los fueros civil y penal, y formada por una Corte Suprema, Cortes Superiores regionales, jueces de 1a. instancia, y demás tribunales judiciales inferiores (jueces coactivos, de paz, etc.). Coexisten con el Poder Judicial los fueros militar, agrario y del trabajo, no vinculados a aquél. Un Consejo Nacional de Justicia (DL 18060, 18326, 18831, 18859, 18965 y 18985, y Reglamento de 23 nov. 1971 ) <sup>20</sup>/ entiende en materias de superintendencia, y en las de selección para el nombramiento de magistrados para todos los fueros (excepto el militar, reservado a las autoridades castrenses). En materias y ámbitos municipales, los Concejos Municipales tienen funciones jurisdiccionales, revisables administrativamente en instancias superiores (Prefecturas, etc). Los "delitos" ambientales, definidos por el Código Penal (v. supra. cap. II, párr. 24) y cuya sanción compete a los jueces del Poder Judicial, han sido complementados por una vasta gama de "faltas" administrativas, creadas por leyes sectoriales, que también se

<sup>19/</sup> v. Bibliografía núm. 9, p. 187

<sup>20/</sup> v. Bibliografía núm. 42

ha examinado (de aguas, de minería, de salud, etc.). El castigo de las faltas atañe a autoridades y jueces administrativos. El sistema jurisdiccional peruano - tanto judicial como administrativo- permitiría, mediante la adopción de las normas procesales pertinentes, organizar el ejercicio de acciones protectoras de derechos ambientales, tanto individuales como sociales. Aún puede decirse que, aunque con ciertas limitaciones, actualmente es posible ejercerlas, pero no lo han sido, quizá por falta de conciencia ambiental popular, o por que los funcionarios competentes para ejercerlas no están debidamente compenetrados de que las tienen a su alcance.

( i )      autoridades y procedimientos  
                 administrativos de aplicación  
                 coercitiva de la legislación  
                 ambiental

21

27. Un Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos \_\_\_\_\_  
preside las actuaciones, contenciosas o no, ante la administración pública. Pero exige la invocación de un derecho o de un interés legítimo, y en relación a éste último requiere que sea "directo, personal, actual y probado" admitiendo que pueda ser "material o moral" (art. 6). Por tanto excluye el ejercicio administrativo de acciones ambientales por parte de quién no puede invocar un perjuicio directo y personal, como sería el caso de quién invocase la destrucción de un paisaje natural de acceso libre al público. También excluye el ejercicio de acciones preventivas de daños ambientales futuros, como sería la dirigida contra una tala de bosques arguyendo que vá a producir en el futuro erosión de suelos e inundaciones.

28. El DL 17355 regla la competencia y procedimientos ante los jueces coactivos, por parte de los órganos de la administración pública, no solo para cobros en dinero, sino para "la ejecución forzosa de demoliciones, construcciones de cercos o similares, reparaciones urgentes en edificios... clausura de locales o servicios.... y en general para todo acto de coerción para ... ejecución de obras, suspensiones o paralizaciones o modificación o destrucción de las mismas, que provengan de actos administrativos de cualquiera entidad del Sector Público Nacional" (art. 2, g ) y 12 ) 22/

29. La Policía de Investigaciones 23/ es competente para investigar los delitos, con excepción de los de abigeato y tránsito. Pero no tiene competencia para investigar y denunciar faltas (DL 18071, art. 5 ),siendo que se ha visto que en materia ambiental las leyes especiales ( de aguas, minería, etc.) completan con un régimen de faltas las figuras delictivas del Código Penal.

La Guardia Civil es la responsable de prevenir, investigar y denunciar faltas (DL 18069, art. 5, d ) 24/,pero siendo sus responsabilidades principales las referentes al orden y la seguridad públicas, parece poco probable que su personal tenga tiempo y entrenamiento para ocuparse de faltas ambientales.

La Guardia Republicana es la custodia de las fronteras, y en tal sentido es competente para prevenir los efectos de deterioro ambiental que puedan provenir del exterior. (DL 18070, art. 5 ). 25/

- 
- 22 / v. Bibliografía núm. 14
- 
- 23 / v. Bibliografía núm. 11, DL 18071. p. 27
- 
- 24 / v. Bibliografía núm. 11, p. 3
- 
- 25 / v. Bibliografía núm. 11, p. 15



30. El análisis precedente de los modos coercitivos de aplicación de la legislación ambiental no lleva ínsita, de ninguna manera, la afirmación de que tal modo - el coercitivo - sea el único de que un Gobierno dispone para ejecutar su política ambiental. A lo largo de este estudio se ha aludido a otros : asistencia crediticia, exenciones impositivas, construcción de obras de infraestructura, educación popular y creación de conciencia ambiental en los funcionarios, etc. El sistema del " ombudsman" y el de licencias para todo acto susceptible de deteriorar el ambiente <sup>26</sup> / constituyen otros de los medios disponibles para todo Gobierno que desee adoptarlos.

## 2. Administraciones regionales y locales

### ( a ) consideraciones generales

31. El Gobierno Revolucionario del Perú ha anunciado, por una parte, que desea centralizar el planeamiento global y la adopción de decisiones políticas ; y por la otra, que quiere quebrar el centralismo y la concentración alrededor de Lima, no solo de la población y del grueso de las actividades económicas, sino que desea regionalizar el país, creando polos de desarrollo y concentración demográfica, aumentando las responsabilidades de los niveles regionales de planeamiento y ejecución. <sup>27</sup> / Esto tiene considerable importancia, porque la mayoría de los problemas ambientales se producen en Perú, como en casi todos los países, mas en los niveles locales ( municipales, provinciales, regionales ) que en el ámbito global de la Nación entera. Es en estos estratos pues donde debe cargarse el

---

<sup>26</sup> /v. Guillermo J. Cano Introducción al derecho ambiental argentino, en revista La Ley, t. 154 ( Buenos Aires, 1974) párr. 26 y 27.

<sup>27</sup> /v. Plan del Perú ( Bibliografía núm. 15 ), p. 56 y 71

acento de la actividad ambiental gubernativa, sin perjuicio del planeamiento global y adopción de decisiones en el ámbito nacional.

32. A la división política del país, a fines de administración, en departamentos, a cargo de Prefectos, ya aludida, ha sido superpuesta otra - de menos unidades - en regiones. Esta ha sido hecha tanto para fines militares, como para la reforma agraria, el planeamiento, el apoyo a la movilización social, etc. Es quizá en las cabeceras de estas regiones donde haya de concentrarse también la actividad gubernamental en materia ambiental. Estas regiones tampoco coinciden con - pero respetan - las tres que la geografía ha impuesto al Perú : la Costa, ribereña al Pacífico ; la Sierra (definida por algunas leyes como la situada arriba de los 2000 ms sobre el nivel del mar, tanto en la vertiente Pacífica como en la Atlántica); y la Selva - que es la vertiente Atlántica, abajo de los 2000 ms - subdividida a su vez en la Ceja de Selva, que es la parte mas alta, y la Selva, ya en el bajo de la hoya amazónica. La administración ambiental deberá tomar en cuenta la regionalización impuesta por la geografía, pues los problemas son diferentes en cada una de las regiones geográficas

33. También se ha puesto énfasis en acrecentar las responsabilidades de las administraciones municipales y comunales, como futuras unidades básicas de ejecución de toda la política gubernamental. <sup>28</sup>/ Este nivel administrativo incluye no solo ciudades, pueblos y aldeas, sino a las comunidades indígenas, y a las poblaciones mineras y agrarias. Es allí donde finca el meollo de los problemas ambientales, y donde la acción gubernativa debe ser mas vigorosa, sea directamente, sea a través de los gobiernos municipales o de las organizaciones sociales, a las que se alude mas abajo. Se ha señalado ya cuales son las responsa-

---

<sup>28</sup> / Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del SINAMO, v. Bibliografía núm. 10 pág. 5 y 10

bilidades municipales en materia de vivienda (supra capt. II, párr. 31).

(b) Empresas municipales de saneamiento

34. Lima y el Callao, que forman prácticamente un solo núcleo urbano, disponen de la Empresa de Saneamiento de Lima, ESAL <sup>29</sup>/, empresa del Gobierno nacional, vinculada al Ministerio de Vivienda, pero cuyo ámbito de responsabilidades es municipal, motivo por el cual se alude a ella en éste lugar.

35. Lo propio ocurre con la Empresa de Saneamiento de Arequipa. <sup>30</sup>/ Ambas tienen la misión de proyectar, construir, administrar y ampliar los servicios de agua potable y alcantarillado en sus respectivas áreas territoriales. Pero carecen de facultades normativas o coercitivas sobre los habitantes, excepto en cuanto a la forma de utilización de sus servicios y al cobro de sus tarifas. En todo caso, son herramientas idóneas para la preservación ambiental.

3. Instituciones sociales.

(a) SINAMOS <sup>31</sup>/

36. En el párr. 5 se identificó al SINAMOS como una institución gubernamental, integrante de la administración pública. Pero su campo de actividad está mucho mas en el sector social que en el gubernamental, y por ello se le estudia en este lugar. El SINAMOS "canaliza en forma ascendente las demandas de los sectores mayoritarios y lleva a la base en forma descendente las acciones ejecutivas de estímulo y apoyo a la acción popular". Sus modos de acción son múltiples : 1 ) capacitación y educación cívica y social, 2 ) asesoramiento legal y apoyo administrativo para crear las organizaciones sociales que mas abajo se mencionan, 3 ) asistencia técnica para pequeñas obras comunales o

<sup>29</sup>/ v. Bibliografía núm. 51

<sup>30</sup>/DL 17528 y 18703. V. Bibliografía núm. 9, p. 212

<sup>31</sup>/v. Bibliografía núm. 10

vecinales que las organizaciones sociales decidan emprender ; 4 ) apoyo financiero con el mismo fin, 5 ) construcción de obras de infraestructura en las zonas apartadas ( carreteras vecinales, pequeñas irrigaciones, industria artesanal), 6 ) incentivo a la participación directa y al esfuerzo colectivo de los pobladores bajo el sistema de la "inversión-trabajo" <sup>32</sup>/. Su actividad es pues multisectorial, y coordinadora de la actividad de los diferentes sectores gubernamentales, para "compatibilizar enfoques diversos, propios de las políticas sectoriales". Por ello el SINAMOS está en el Organograma de la administración pública, en nivel mas alto que el de los sectores, a cargo de los ministros, bajo dependencia directa del Presidente de la Nación. Conviene agregar que su responsabilidad de coordinación la tiene tanto en el nivel nacional, como en el regional, como en el local.

37. Su órgano ejecutivo nacional es la ONAMS, Oficina Nacional de Apoyo a la Movilización Social, cuya principal responsabilidad es de normatividad política, a través de proposiciones que somete al Consejo de Ministros, que su Jefe integra aunque sin voto.

Seis ámbitos sociales de acción prioritaria ha adoptado el SINAMOS : 1 ) pueblos jóvenes y áreas de subdesarrollo urbano , 2 ) comunidades rurales, indígenas, y de nativos de la Selva, 3 ) juventud, 4 ) sindicatos y comunidades laborales, 5 ) organizaciones de profesionales y culturales ( sectores medios de la población urbana), y 6 ) organizaciones económicas de interés o propiedad social, ( empresas de esa índole, cooperativas, etc. ). Cada una de esas áreas

---

<sup>32</sup> / op. cit. passim, p. 4, 9, 10

está a cargo de una Dirección General en la ONAMS.

Debajo de la ONAMS están las ORAMS, Oficinas Regionales de Apoyo a la Movilización Social, con autonomía presupuestaria y administrativa, que programan, supervisan, y coordinan en sus respectivos territorios la ejecución de las políticas adoptadas a iniciativa de la ONAMS. Las regiones son diez, de las cuales la IV comprende los departamentos de Lima e Ica y la Provincia del Callao, y la X los Pueblos Jóvenes de las ciudades de Lima y el Callao. Cabe apuntar que ocho de ellas están a cargo de oficiales generales o almirantes de las fuerzas armadas, lo que exhibe la importancia política que el Gobierno les concede.

Finalmente, en el nivel inferior están las Oficinas Zonales de Apoyo a la Movilización Social, OZAMS, y los Promotores Locales. Ambos son los organismos ejecutivos.

38. Se ha entrado en la descripción estructural de SINAMOS porque si a ese régimen se le adicionasen responsabilidades ambientales, parece obvio que sería un mecanismo idóneo de implementación de una política de ésta laya, al cubrir simultáneamente la actividad gubernamental y la de la población, a través de sus instituciones de organización social. Es obvio que en el nivel superior sería preciso agregar los organismos técnicos y normativos de los problemas ambientales.

#### (b) o r g a n i z a c i o n e s s o c i a l e s

39. El DL 19400 de 1972 <sup>33</sup> / regla en general a todas las organizaciones agrarias, que son : a ) de base o 1er. grado : comunidades campesinas, sociedades agrícolas de interés social, cooperativas agrarias y asociaciones agrarias ;

b ) de segundo grado : ligas agrarias, de provincias o valles ; c ) de tercer grado : federaciones agrarias departamentales ; d ) de cuarto grado : Confederación Nacional Agraria. Para poder actuar, todas deben registrarse en el SINAMOS. El voto es personal, basado en el principio de un voto por afiliado. Deben constar de por lo menos 100 afiliados en un mismo distrito, y no puede haber mas de una asociación de la misma índole por distrito. La constitución de Ligas Agrarias ( 2º grado ) requiere al menos 5 organizaciones de 1er. grado. Las Federaciones ( 3er grado ) requieren 5 ligas. Solo a las organizaciones registradas por el SINAMOS conforme al régimen reseñado, se les reconoce representatividad ante el Gobierno y los particulares.

40. Las comunidades campesinas ( de indígenas ) tienen un Estatuto Especial <sup>34</sup>/. Son definidas como " una agrupación de familias que poseen y se identifican con un determinado territorio y que están ligados por rasgos sociales y culturales comunes, por el trabajo comunal y la ayuda mutua, y, básicamente, por las actividades vinculadas al agro" La Constitución y el Código Civil garanten y definen los derechos de las comunidades indígenas (v. supra Cap. II, párr. 2 ( c ), 23 ( b ) y 42.

41. En el Capítulo II se ha hecho referencias a las "comunidades laborales" en otros sectores no agrarios : minero (párr. 51, h), industrial (párr. 65, c), pesquero (párr. 59 ), eléctrico ( párr. 60 ), etc., las que se constituyen en relación a empresas determinadas que actúan en dichos sectores. No deben ser confundidas con las comunidades campesinas, pues éstas ( de indígenas ) funcionan a base de un sistema

---

<sup>34</sup> / v. Bibliografía núm. 33

de propiedad colectiva y trabajo en común . Las comunidades laborales, en cambio, tienen por objeto participar en la administración y en las utilidades de las respectivas empresas.

42. Se ha reseñado también el régimen de las empresas de propiedad social (v. supra párr. 4 ).

43. La referencia a todas las instituciones sociales mencionadas tiene por objeto destacar que si se les atribuyese responsabilidades ambientales, podrían ser instrumentos idóneos de ejecución de una política de esa índole. Pues la preservación del ambiente tiene que comenzar por la base, a través de la educación de los habitantes, y de la creación en ellos de una conciencia ambiental, esto es, de la magnitud de los problemas que la Humanidad debe enfrentar si no detiene y corrige el deterioro de su entorno.

#### IV. LA POLITICA AMBIENTAL Y LAS POLITICAS NACIONALES

1. Al aludir en el Capítulo II párr. 4-7 al Plan del Perú, se ha examinado, por una parte ( párr. 7 ), los capítulos que dedica a cada sector de la vida económica y social del país, y las enunciaciones que en ellos hace de políticas ambientales y de proyectos o trabajos de índole o implicaciones ambientales para ejecución en cada sector. Ese estudio, completado por el exámen hecho en el resto del capítulo II, de la legislación sobre temas ambientales y de la efectividad de su aplicación, deja como saldo la posibilidad de afirmar que :

a ) rigen en el Perú numerosas normas legales cuya finalidad es la preservación del entorno ; pero que esas normas están constreñidas en sus alcances a sectores determinados y limitados de la actividad económica o social, o a factores aislados del deterioro ambiental;

b ) está ausente de ese heterogéneo grupo de reglas legales el concepto fundamental de que el ambiente humano es un todo complejo, dentro del cual interaccionan e interdependen entre sí los diferentes elementos y factores que le forman, sean físicos, sean sociales, o institucionales.

c ) algunas de las normas legales que han sido comentadas son de vieja data, y han menester ser puestas al día, pues no condicen con el estado actual de los conocimientos científicos. Por ejemplo -como se hizo notar oportunamente - la que en materia ambiental exige para admitir acción en justicia la prueba de un perjuicio actual, personal y directo a quién pretende accionar . En muchos casos el deterioro ambiental puede científicamente anticiparse con certidumbre, como hecho futuro, aunque no exista actualmente. Pero en los mismos casos solo puede prevenirse actuando inmediatamente.



Por otra parte, el entorno es un bien común, de disfrute colectivo. Según algunos distinguidos autores <sup>1</sup>/ es patrimonio de la Humanidad, y no de país ni persona alguna. El transeunte que soporta un mal olor o un ruido en un lugar en que solo está de paso, o que se vé privado de la belleza de un paisaje natural dentro del cual no reside, difícilmente pueda probar - en el concepto jurídico clásico - un daño directo y personal. Pero ciertamente vé lesionado un derecho ambiental, a la calidad de su vida, que es inherente a la persona humana. En el Perú, donde los intereses de los diferentes grupos sociales tienen tantos modos institucionales de representación, es obvio que las acciones procesales de protección del entorno, ejercidas por esas instituciones y no por individuos, serán aceptadas, tarde o temprano. Púés tales " intereses " protegibles no son meramente los económicos, sino también los estéticos, o simplemente los que hacen a la calidad de vida.

5 2. Además , se dijo en el Cap. II, párr. 5, que falta en el Perú una política ambiental global, que mire al conjunto, aunque se haya formulado para algunos sectores políticas continentes de ingredientes ambientales. Y que incorporar aquella al Plan del Perú no es incompatible con los que ese Plan señala como objetivos nacionales y como estrategias para alcanzarlos. Mas bien, antes que la necesidad de corregir nada en él al respecto, existe un vacío por llenar. Si se adoptan pautas ambientales globales, y consecuentemente otras para la planificación sectorial - y se coordina las de los diferentes sectores -

---

<sup>1</sup> / Mateo Magariños de Mello, Apuntes para una teoría general del derecho ambiental, en Documentos de Trabajo de las las Jornadas Argentinas de Derecho Ambiental, ed. Asociación Para la Protección del Ambiente. (Buenos Aires, 1974) p. 52, 71, 78

quizá ello conduzca a cambiar la localización de algunas actividades. O a graduar cronológicamente su ejecución. O, por causa de la adición de los costos de preservación ambiental pertinentes, quizá y en casos extremos, a desechar como no factibles proyectos que desde el punto de mira puramente económico sí lo son. Descarte éste que llevaría mas a la opción por otras alternativas, que a la definitiva supresión de los proyectos de que se trate. Los costos de corrección de daños a la salud física, mental o espiritual de los habitantes también son, en definitiva, mensurables económicamente, y pueden ser agregados a las ecuaciones bajo las cuales los planificadores calculan la relación costo-beneficio. y los costos de oportunidad.

3. La antítesis "entorno vs. desarrollo", cuya validez rechaza la Declaración de Estocolmo <sup>2</sup>/ es particularmente falsa en el Perú. Que, en primer lugar, tiene amplio espacio físico disponible en reserva. Y cuyo grado de desarrollo le permite todavía, a costo mucho mas barato - el de planificar adecuadamente- prevenir los males ambientales, que a lo que a los países que ya han culminado su proceso de industrialización les cuesta corregirlos.

4. Buena parte de la legislación ambiental peruana está ahí, en el cuerpo de las leyes. Pero no se la cumple. Preciso es también, a mas de actualizarla y completarla, encontrar los caminos institucionales, y financieros, para lograr su cabal cumplimiento. Ello requiere, en primer lugar, la creación de una conciencia ambiental, tanto en los gobernantes como en los gobernados. Sin que ésta exista, cualquiera legislación ambiental, aunque óptima, continuará siendo letra muerta. <sup>3</sup>/ Por esto es que se ha enfatizado antes en este estudio la impor-

<sup>2</sup>/ v. supra Capítulo II, nota 5

<sup>3</sup>/ op. cit. en Capítulo III, nota 26, párr. 28 y autores allí citados

tancia de la educación ambiental.

5. En Perú existe una base institucional suficiente y apta para ejecutar una política ambiental. Solo requiere unas pocas adiciones - de unidades científicas y técnicas específicas - y ajustes de coordinación. El INAP, el SINAMOS y la Defensa Civil, junto con la ONERN, débidamente adaptados, pueden servir a tal propósito.

## V. PROYECTO PARA ACTUALIZAR LAS INSTITUCIONES AMBIENTALES

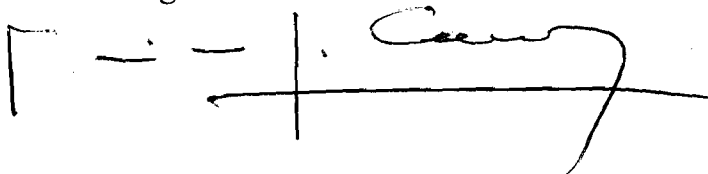
1. El Programa PNUMA/CEPAL tiene entre sus objetivos identificar los proyectos concretos relativos al entorno, cuya ejecución sea aconsejable.
2. Dentro del marco de las observaciones hechas en el presente documento, y considerando tan solo el aspecto institucional, parece aconsejable que en el Perú se realice - con asistencia técnica externa si se la estimare necesaria - los siguientes trabajos :
  - a ) identificación, clasificación y publicación de todas las normas ambientales dispersas a través de toda su legislación, acompañada de la evaluación crítica de su grado de cumplimiento y de los factores de incumplimiento, caso ocurriente. Esta investigación debería abarcar toda la legislación, en sentido lato, desde la Constitución, pasando por las leyes, hasta los reglamentos de autoridades centrales, regionales, descentralizadas e incluso municipales. Sería menester incluir en el exámen las cláusulas ambientales que puedan contener contratos de concesión u operación de recursos naturales y de servicios públicos. Un catálogo sistemático, previamente preparado, que incluya todos los elementos y problemas ambientales, debería ser utilizado, de modo que sirva también para mostrar los vacíos de la legislación estudiada, y para mantener actualizada la recopilación.
  - b ) una vez cumplida la etapa precedente, convendría preparar los proyectos de legislación y reglamentos pertinentes, previa la adopción por el Consejo de Ministros, a proposición del Instituto Nacional de Planificación, de las bases políticas a cuya implementación haya de servir esa legislación.
  - c ) identificación de todos los organismos e instituciones públicos, semipúblicos,

sociales, y privados, que tengan atribuciones u obligaciones vinculadas con el ambiente humano ; sean ellas de estudio, investigación, planificación, regulación, normativas, jurisdiccionales, o de construcción u operación de obras, trabajos o servicios que influyan en el entorno humano, inclusive las delegaciones nacionales en los organismos internacionales de que el Perú forme parte. Este trabajo debería describir y clasificar la naturaleza de las funciones o responsabilidades ambientales de cada uno de los organismos identificados, y también los vínculos de relación autónoma o jerárquica del respectivo organismo, con otros de jerarquía superior e inferior.

d ) cumplida la etapa precedente, convendría proyectar una redistribución de funciones, y reestructuración de los organismos de la administración pública e instituciones sociales que se encuentre pertinente modificar para hacer eficaz la administración de la política ambiental.

3. Caso de utilizarse asesoramiento técnico externo, es obvia la necesidad de expresar que aquél no podría ser eficaz sin la plena cooperación de expertos peruanos en derecho y administración pública, que conozcan cabalmente la legislación e instituciones del país.

8 Agosto de 1974

A handwritten signature, possibly "Carmen", is written over a vertical line that has two horizontal dashes on its left side. The signature extends to the right of the vertical line.

LEGISLACION Y BIBLIOGRAFIA CONSULTADAS

Nº de referencia

GENERAL

1. Constitución ( de 29 Marzo 1933, reformada el 25 Julio 1939, 5 Setiembre 1940, 26 Set. 1940, 7 Set. 1955) 15ª ed. Librería Guía Lascano
2. Estatuto del Gobierno Revolucionario (D L 17063, de 3 Octubre 1968 )
3. Código Civil ( ley 8305 de 30 Agosto 1936, y leyes modificatorias) ed. Litografica América, 1971
4. Código Penal ( ley 4868 de 11 Enero 1924 y leyes modificatorias)ed. Litografica América, 1973
5. Ley de Empresas de Propiedad Social (DL 20598 del 30 Abril 1974) El Peruano 2 Mayo 1974
6. Ley Orgánica de Municipalidades
7. Ley de Defensa Civil ( DL 19338 de 28 Marzo 1972)El Peruano, 5 Abril de 1972
8. Acuerdo de Cartagena ( Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú )firmado en Bogotá el 26 Mayo 1969, Ed. Oficial de la Junta del Acuerdo (Lima, 1970)

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

9. Compendio de leyes orgánicas de la Presidencia de la República y sectores de actividad pública. Ed. del Instituto Nacional de Planificaciones, 1972 Incluye (p. 23) Organigrama del Gobierno Central del Perú.
10. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) (D. L. 19352 del 4 Abril 1972)ed. SINAMOS, 1972
11. Ley Orgánica y Estatuto de las Fuerzas Policiales (DL 18069, 18070, 18071, 18072, 18081 y 18069 ) ed. oficial 1969
12. Reglamento del Consejo Nacional de Justicia ( 23 Nov. 1971 ) El Peruano 1 Dic. 1971 )
13. Reglamento de procedimientos administrativos (DS-006-SC-67 de 11 Nov. 1967)ed. mimeo
14. Ley para el cobro o ejecución coactivo de obligaciones a favor del Estado ( DL 17355 del 31 Dic. 1968) El Peruano 7 Enero 1969

Nº de referencia

PLANEAMIENTO

- 15      Plan del Perú :  
Plan Nacional de Desarrollo para  
1971-1975. Vol I : Plan Global (Aprobado  
por Decreto 015-71-PM del 28 Mayo 1971)  
ed. Instituto Nacional de Planificación,  
1971.

RECURSOS NATURALES Y ENERGIA

- 16      Ley Orgánica de la Oficina Nacional de  
Evaluación de Recursos Naturales ONERN  
(DL 20588 de 23 Abril 1974) Ed. mimeo.
- 17      Ley General de Aguas (DL 17752 de 24 Julio 1969)ed. Libr. Bendezu  
(Lima, 1969 ).
18.      Ley Orgánica del SENAMHI (Servicio Nacional de Meteorología  
e Hidrología, D5 006-69-PM del 9 Junio 1969 )
- 19      Ley General de Minería ( DL 18880 del  
8 Junio 1971) ed. Ministerio de Energía y  
Minas, 1971.
20.      Ley de Petr6leos e Hidrocarburos An6logos ( ley 11780  
de 12 Marzo 1952 )
21.      Ley de Bases para la legislación petrolera ( DL 17440 de  
18 febrero de 1969 )
22.      Ley fijando plazo para que los concesionarios petroleros  
prueben haber realizado los trabajos requeridos por la ley  
(DL 19345 de 4 Abril 1972 )
23.      Estatuto de Petroperú ( DL 14773, de 2 Mayo 1963 y  
DL 17753, de 24 Julio 1969 ).
24.      Ley autorizando a Petroperú a contratar la exploración y  
explotación petrolera en la franja fronteriza de 50 Kms de  
reserva nacional ( DL 18883 de 15 Junio 1971 ).
25.      Ley otorgando a Petroperú el monopolio de la importación  
de crudo ( DL 18930 de 17 Agosto 1971 )
26.      Ley de reversión al Estado del gas no usado por los concesio-  
narios petroleros. ( DL 19371 de 18 abril 1972 )

Nº de referencia.

- 27 Decreto aprobando un contrato de operaciones petrolíferas (DS -004-72 -EM/DS de 13 Enero 1972) El Peruano 23 Mayo de 1972.
- 28 Ley General de Pesquerías ( DL 18810 del 25 Marzo 1971) El Peruano del 26 de Marzo 1971
- 29 Convenio para la Conservación de la Vicuña (Perú - Bolivia - Argentina - Chile) del 16 Agosto 1969
- 30 Política de Electricidad de la Revolución Peruana. DL 19521 normativo de Electricidad del 5 Set. 1972 );DL 19522, orgánico del Electoperú (del 12 Set. 1972) y discurso del Ministro de Energía y Minas. Ed. Ministerio de Energía y Minas, 1972.

#### AGRARIA

- 31 Legislación de reforma agraria. Texto Unico concordado del D. L. 17716 y Reglamentos y disposiciones conexas. Decreto 265-70-AG del 18 Agosto 1970. Ordenado por S. Martínez G, Edic. Martínez. 1971
- 32 Ley Orgánica de las Organizaciones Agrarias (DL 19400 del 9 Mayo 1972)ed. mimeo
- 33 Estatuto de las Comunidades Campesinas (DS 37-70-A de 17 Febrero 1970) ed. SINAMOS 1972

#### INDUSTRIAS

- 34 Ley General de Industrias (DL 18350 del 27 de Julio 1970) ed. oficial, 1970
- 35 Reformas a la Ley General de Industrias (DL 19262 del 6 Enero 1972)
- 36 Reformas a la ley General de Industrias (DL 19432, 30 Mayo 1972)



Nº de referencia.

- 37 COFIDE, Corporación Financiera de Desarrollo (DL 18807 del 18 Marzo 1971) ed. Ministerio de Economía y Finanzas.
- 38 Ley ratificatoria de las decisiones 24 y 37 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (DL 18900 del 30 Junio 1971) sobre Tratamiento a los capitales extranjeros y Marcas, patentes, licencias y regalías. El Peruano 2 Julio 1971.
- 39 Normas de ejecución del DL 18900 (DL 18999 del 19 Octubre 1971) sobre Tratamiento de Capitales extranjeros y Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, El Peruano, 20 Octubre 1971.
- 40 Incentivos para inversiones del sector privado (DL 19311 del 7 Marzo 1972) El Peruano 8 Marzo 1972.
- 41 Normas para la compra por el Estado de las industrias básicas del sector privado. (DL 19543 de 27 Junio 1972) El Comercio 2 Julio 1972
- 42 Reglamento de operación del Mercado de Giros en Moneda Extranjera (DS 004-71- EF del 19 Enero 1971) ed. H. Uchuya Reyes
- 43 Remesas de sucursales de empresas extranjeras (DS 168-71-EF del 30 Nov. 1971) El Peruano 4 de Diciembre 1971.
- 44 Presupuestos de ingresos y egresos en monedas extranjeras (DS 004-71-3-F
- 45 Ley Orgánica del Instituto de Investigaciones de Tecnología Industrial y Normas Técnicas ( INTITEC) (DL 19565 del 26 Setiembre 1972) El Peruano 28 Set. 1972

HABITAT URBANO Y VIVIENDA

- 46 Ley Orgánica de Barrios Marginales ( Ley 13517 de 14 Febrero 1961) 15 Febrero 1961
- 47 Política de vivienda en el Perú. Discurso del Ministro de Vivienda del 20 Febrero 1973, edic. Ministerio de Vivienda, 1973
- 48 Normas legales de vivienda (2ª ed.) Ed. Ministerio de Vivienda, 1973. Incluye, entre otras las siguientes leyes : Orgánica de Vivienda ( DL 17528 ), Promoción a la Industria de la Construcción ( DL 17638 ), Reglamento para el otorgamiento de licencias de construcción ( DL 17784 ), de expropiación forzosa para el ensanche y/o acondicionamiento de poblaciones ( DL 17803 ), expropiación forzosa a favor de terceros ( DL 18157 ), renovación urbana para el desarrollo de centros poblados ( DL 18270 ), adjudicación de terrenos eriazos para construir casas ( DL 18460 ), programación de la expansión urbana ( DL 19475 ) ; decretos supremos sobre las siguientes materias : Cumplimiento de los planes reguladores y/u ordenamiento urbano ( 015-69-VI ) ; certificados para venta de terrenos con fines de vivienda ( 010-70-VI ), normas para fijar zonas de crecimiento y expansión urbana en planes reguladores ( 109-70-AG ), certificados de habitabilidad ( 061-70-VI ), crecimiento urbano y desarrollo industrial ( 048-71-IC/DS ) ; y Resolución Suprema 201-59-VI-DE sobre inafectabilidad de los parques y zonas de recreación pública ; etc. ; etc.
- 49 Ley de sanciones a invasores de áreas urbanas o de expansión de áreas urbanas ( DL 20066 de 26 Junio 1973 )
- 50 Ley de dedicación obligatoria a la producción alimentaria de los terrenos afectados a la expansión urbana. ( DL 20069 del 26 Junio 1973.
- 51 Ley Orgánica de ESAL ( Empresa de Saneamiento de Lima, DL 18094 de 6 Enero 1970 y DL 19834 del 19 Diciembre 1972 )
- 52 Ley Orgánica del Servicio de Parques ( DL 18898 del 30 Junio, 1971) El Peruano, 2 Julio 1971.
- 53 Ley General de Recreación, Educación Física y Deportes ( DL 20555 del 12 Marzo 1974 ) ed. Ministerio de Educación.
- 54 Código Sanitario ( DL 17505 de 18 Marzo 1969 ) ed. oficial